

Tabel S.1. Belangrijkste succes- en faalfactoren per case

Case	Succesfactoren	Faalfactoren
Autodate	<ul style="list-style-type: none"> - Technische mogelijkheden - Kleinschalig begonnen - Enthousiasme; samenwerking - Voordelen voor gebruikers - Subsidie in startfase 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen duidelijk, uniform concept - Beleidswijzigingen - Beperkte veranderingsbereidheid bij sommige partijen
OV-reisinformatie	<ul style="list-style-type: none"> - Technische mogelijkheden - Faciliterende regelgeving - Profileringsbehoefte minister - Risicobereidheid - Eensgezindheid over belang - Samenwerking - Positieve media-aandacht - Subsidie in startfase - Marketinginstrument 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontbrekende informatie - Complexiteit (mede door OV-regelgeving) - Geen kosten-batenafweging t.o.v. andere investeringen in vervoer
Transferium Leiden	<ul style="list-style-type: none"> - Inpasbaarheid in bestaande infrastructuur - Voortrekker - Risicobereidheid - Positieve media-aandacht - Mogelijkheid van combinatie met commerciële activiteiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende afstemming met reisinformatie V&W - OV-regelgeving - Geen visie op transferia - Geringe (perceptie van) urgentie
Rekeningrijden / kilometerheffing	<ul style="list-style-type: none"> - Technische mogelijkheden en knowhow - Gedreven minister en gemotiveerde ambtenaren - Aansluiting bij trends (individualisering) - Mogelijkheid van combinatie met commerciële activiteiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Alternatieven buiten beeld gebleven - Politieke verschuivingen - 'Doe-cultuur' bij V&W - Meervoudige doelstelling - Geringe (perceptie van) urgentie - Twijfel aan effectiviteit - Slechte communicatie; negatieve beeldvorming
Carpoolwisselstrook	<ul style="list-style-type: none"> - Eenvoudig inpasbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - Dubbele doelstelling - Niet-kritische voorbereiding - Ontbrekende regelgeving - Onvoldoende samenwerking - Politieke discontinuïteit - Slechte communicatie - Negatieve media-aandacht - Beperkte bereidheid tot aanpassing - Gebruikersvoordeel gering - Verdelingsaspecten als onrechtvaardig ervaren
Treintaxi	<ul style="list-style-type: none"> - Kleinschalig begonnen - Herkenbaar en eenduidig concept - Samenwerking en enthousiasme - Faciliterende regelgeving - Bereidheid tot aanpassing 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebruikersvoordeel beperkt (m.n. door congestie) - Prijsstijging
OV-studentenkaart	<ul style="list-style-type: none"> - Eenvoudig inpasbaar - Overzichtelijkheid; goede communicatie - Win-win-situatie voor 2 ministeries - Gebruikersvoordelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkte flexibiliteit bij vervoerders
Drieweg-katalysator	<ul style="list-style-type: none"> - Technische mogelijkheden en knowhow - Samenwerking en steun van alle partijen - Milieu destijds hoog op de agenda; sterke positie VROM - Eenduidigheid in communicatie - Positieve media-aandacht - Acceptatie beginsel 'vervuiler betaalt' 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexiteit uitvoeringstechnische aspecten - Juridische procedures

Gemeenschappelijke succesfactoren komen duidelijk meer voor dan gemeenschappelijke faalfactoren. Tot slot blijkt een relatief groot aantal bestuurlijk-juridische faalfactoren samen te hangen met een relatief groot aantal technisch-inhoudelijke faalfactoren. Mogelijk is de gemeenschappelijke noemer hier de complexiteit of schaal van een innovatie.

Vanuit de wetenschappelijke theorie over innovaties kunnen de factoren op verschillende wijzen worden geduid.

Binnen een evolutionaire visie op technologische ontwikkeling zijn de sleutelbegrippen diversiteit, innovatie en selectie. Innovatie en selectie verbreden dan wel verenigen de mate van diversiteit of variatie. Diversiteit is de basis waarop beide processen inwerken. Meer diversiteit biedt meer mogelijkheden voor creatieve, innovatieve (re)combinaties. Combinaties vormen een rijke bron van innovaties. Dit suggereert dat het zoeken naar innovaties moet starten vanuit het idee dat huidige onafhankelijke elementen van kennis of technologie kunnen worden gekoppeld tot iets nieuws. Alle cases laten zien dat innovaties de vorm aannemen van dergelijke combinaties: reisinformatie, digitale gegevens en software levert OV reisinformatie op; combineren van treingebruik en taxigebruik leidt tot de treintaxi; publieke parkeerplaatsen met huurauto's zijn de basis voor Autodate; parkeergarages met openbaar vervoer leveren Transferia op; prijzen rekenen voor weggebruik is de grondslag voor Rekeningrijden / kilometerheffing; enzovoorts.

Individueel (consumenten, burgers, entrepreneurs) en bedrijven gedragen zich niet rationeel, zoals economen traditioneel aannemen, maar handelen op grond van begrensde rationaliteit. Dit laatste kan vele vormen aannemen, zoals gewoonten en routines (automatiseren), imitatie van anderen en het hanteren van een beperkte tijdshorizon. Beleid dient hier sterker rekening mee te houden dan nu gebeurt. Voor transport kan in het bijzonder worden genoemd dat de vraag naar mobiliteit constant is (Beverwet - behoud van reistijd), hetgeen vanuit een rationeel gedragsperspectief niet volledig is te begrijpen. Duurzaamheid met de nadruk op een probleem van lange adem conflicteert met de relatieve desinteresse voor duurzame innovaties en gerelateerde investeringen bij de private sector. Een geëigende verklaring hiervoor is dat de tijdshorizon van private ondernemingen nu eenmaal kort is, als onvermijdelijke afgeleide van de korte termijn horizon van eigenaars, managers, geldschietters (banken) en aandeelhouders.

De dynamiek van innovatietrajecten wordt gekenmerkt door onvoorspelbaar- en onomkeerbaarheid. Drie fenomenen spelen hierbij een centrale rol, nl. padafhankelijkheid, lock-in (insluiting) en synergie. Padafhankelijkheid betekent dat kleine gebeurtenissen enorme gevolgen kunnen hebben: bijvoorbeeld een combinatie van factoren op het juiste moment (ex-minister, journalisten op route naar Hilversum in het geval van de Carpoolwisselstrook). Lock-in betekent insluiting door zelfversterkende feedback. Dit vindt zijn oorzaak in het bestaan van toenemende schaalopbrengsten aan zowel de vraag- als aanbodzijde van de markt, veroorzaakt door onder meer schaalvoordelen in productie, leereffecten, complementaire technieken, en informatie- en netwerkexternaliteiten. Lock-in heeft niet alleen betrekking op technologie maar ook op percepties en gedrag (mensen zijn moeilijk uit de auto te krijgen; gewenning aan gratis OV bij Transferium). Synergie duidt op versterking door interactie. In het geval van Rekeningrijden/kilometerheffing en de Carpoolwisselstrook speelde een dergelijke interactie tussen media, invloedrijke personen (ex-ministers), organisaties (ANWB) en de politiek (angst voor imagooverlies). Communicatie van de voordelen van innovatietrajecten is essentieel teneinde sociaal-

politieke steun ('sense of urgency') voor 'goede ideeën' te creëren: informatie te verschaffen, educatie te verzorgen, en media-aandacht goed te benutten.

Kan een crisis een innovatie stimuleren of zelfs afdwingen? Indien het maatschappelijk gevoel van urgentie groot is zal er voldoende overheidsingrijpen (regulering, investeringen, via publiek-private samenwerking en verbetering van de politieke effectiviteit en snelheid van beslissen). Het is gebleken dat rampen effectief zijn om een transitie in gang te zetten, denk bijvoorbeeld aan de Deltawerken. En ten aanzien van Rekeningrijden / kilometerheffing geldt wellicht dat de congestie op het moment van de eerdere politieke discussies hierover nog niet ernstig genoeg was.

Vanuit een economisch en stakeholder perspectief wordt een belangrijke barrière voor innovaties gevormd door het probleem dat het oplossen van serieuze milieuproblemen neerkomt op het reduceren of internaliseren van externe kosten. Dit levert veelal een paar grote verliezers (gevestigde belangen) en veel kleine winnaars (de samenleving als geheel) op. De verliezers weten zich meestal beter te organiseren en meer druk uit te oefenen op de overheid als wetgever en regulator dan de winnaars, hetgeen duurzame innovaties belemmert. Vanuit dit perspectief lijkt het zinvol om ofwel de verliezers op een of andere manier te compenseren, ofwel de winst voor de samenleving beter inzichtelijk te maken voor de burgers en politici. Met name de case Rekeningrijden toont grote verliezers, nl. de spitsrijder en randstadbewoner.

De vraag is wat een leidende overheid kan doen op eigen houtje, dat wil zeggen zonder steun van de kortzichtige burger c.q. stemmer. Moet leiderschap worden getoond voordat sociale en politieke steun is bereikt? Ofwel, kan de overheid 'roomser zijn dan de paus', duurzamer dan de burger? Het politiek correcte antwoord in een democratie hierop lijkt simpel: sociale acceptatie is een noodzakelijke voorwaarde voor politieke steun aan duurzaamheidsdoelen. Het lijkt er echter soms op dat de overheid voor de troepen uitloopt. Of gaat het hier wellicht slechts om papieren tijgers? Mag de overheid de burgers beïnvloeden door het informeren over risico's (klimaatverandering) en kansen (duurzame energie)? Als het gaat om externe effecten en 'merit goods' is het ook vanuit consumentensoevereiniteit verdedigbaar dat de overheid voor de troepen uitloopt.

Tot slot volgt uit een workshop met de geïnterviewde experts nog een aantal additionele inzichten:

- Subsidies worden soms gebruikt als 'aflaat', en onvoldoende als het realiseren van een gunstig klimaat voor duurzame innovaties;
- De normatieve 'gij zult' houding bij de overheid (met name politici/ministers) kan weerstand opwekken en contraproductief zijn (Carpoolstrook). Soms is het beter als de overheid (minister) op subtiele wijze achter de schermen opereert;
- Bij het bepalen van oplossingen wordt niet scherp bepaald wie de probleemhouder (eigenaar) is en wat nu het probleem is. Probleemhouders worden ook onvoldoende aangesproken om hun steun voor oplossingen te geven. Dit zou echter de 'marketing' van goede oplossingen kunnen verbeteren. Denk bijvoorbeeld aan de Betuweroute ('die wordt gebouwd om al die vervelende vrachtwagens van de weg te halen') en Rekeningrijden ('dalurenkorting');
- Imagoverlies in de politiek is een belangrijke reden voor inconsistent beleid over de tijd, ofwel eerst steun geven en vervolgens weer intrekken (Rekeningrijden / kilometerheffing);

- Er zijn teveel aparte potjes en schotten tussen verantwoordelijken. Dit speelt met name bij financiering en decentralisatie van openbaar vervoer;
- Er wordt zelden een goede maatschappelijke kosten-batenanalyse gedaan. Dit zou zowel vooraf als bij de implementatie van maatregelen moeten gebeuren. Succes is soms minder evident dan op het eerste gezicht lijkt;
- Sommige innovaties worden door iedereen ervaren als succesvol (OV-reisinformatie), terwijl het dan toch moeilijk hard te maken is waarin dat succes hem in zit;
- Decentralisatiemaatregelen zijn vaak verkapte bezuinigingen, met als gevolg dat de kwaliteit vermindert (Treintaxi). De partij aan wie gedecentraliseerd wordt kan zo nooit de verwachte (verbeterde) kwaliteit leveren.

Op Europees niveau kan een aantal zaken beter worden gedaan. Een pro-actief netwerk kan worden opgezet met gelijkgestemden in andere landen, met name om gezamenlijk te lobbyen voor gewenste condities voor duurzame innovaties, alsmede om lock-in situaties te doorbreken. Waar nodig kunnen standaarden worden afgesproken als houvast bij decentralisatie, om zodoende schaalvoordelen te kunnen realiseren.

1. Inleiding

Nederland bekleedt in de tweede helft van 2004 het voorzitterschap van de Europese Unie. In het kader van dit voorzitterschap is op 19 en 20 oktober 2004 in Amsterdam de conferentie 'Energy in Motion, EU Journey towards Sustainable Mobility' gehouden. Ter voorbereiding op deze conferentie heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan onderzoekers van de Vrije Universiteit gevraagd, een onderzoek uit te voeren naar succes- en faalfactoren bij innovatieve projecten op het gebied van duurzaam vervoer. In dit rapport worden de resultaten hiervan gepresenteerd.

Het onderzoek heeft de vorm aangenomen van een achttal casestudies:

- Autodate
- OV-reisinformatie
- Transferium Leiden
- Rekeningrijden / kilometerheffing
- Carpoolwisselstrook
- Treintaxi
- OV-jaarkaart voor studenten
- Geregelde driewegkatalysator

Deze cases zijn in overleg met de begeleidingsgroep van het onderzoek¹ geselecteerd uit een omvangrijk projectenbestand (zie Bijlage I). Criteria voor de selectie waren ondermeer:

- Voldoende spreiding (wel en niet geslaagde projecten; publieke en private initiatieven; verschillende schaalniveaus; diverse typen innovatie; soorten vervoer; mate van innovativiteit; hoofddoelstelling);
- Voldoende mate van representativiteit en generaliseerbaarheid;
- Beschikbaarheid van informatie en contactpersonen.

Daarnaast hebben uiteraard ook meer subjectieve overwegingen een rol gespeeld.

Per case zijn twee interviews gehouden met direct betrokken personen.² In deze interviews is aandacht besteed aan de doelstellingen van het project, de mate waarin deze zijn gerealiseerd, en de factoren die aan dit slagen of falen hebben bijgedragen. De factoren zijn onderscheiden in vijf categorieën:

- Technisch-inhoudelijke;
- Bestuurlijk-juridische;
- Politieke en procesgerelateerde;
- Sociaal-culturele en psychologische;
- Economische.

Bijlage II bevat een specificatie van de aspecten die in de interviews met betrekking tot deze factoren aan de orde zijn gesteld.

¹ Deze groep bestond uit Petrouschka Werther en Alexander Hablé van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Frits Hermans (LimBer TN).

² Het daarbij gevolgde protocol is opgenomen als Bijlage III bij dit rapport.

In hoofdstuk 2 t/m 9 van dit rapport worden de resultaten van de casestudies gepresenteerd. Hoofdstuk 10 bevat een analyse van de resultaten, waarbij vooral gekeken wordt naar de vraag of er patronen te herkennen zijn en of er op basis hiervan algemene uitspraken gedaan kunnen worden. Hierbij is ook een statistische analyse gemaakt van de relatie tussen de succes- en faalfactoren onderling, en tussen de factoren en de mate van succes of falen. Hoofdstuk 11 plaatst de uitkomsten in een breder kader van innovatieconcepten, -theorieën en -modellen.

In Bijlage IV staat een verslag van een workshop waarin de bevindingen van dit onderzoek zijn besproken.

2. Autodate

2.1 Achtergrond en korte omschrijving van het project

Autogebruik is voor een belangrijk deel gewoontematig handelen. Hierdoor kiezen autobezitters lang niet altijd het meest geschikte vervoermiddel, maar wordt min of meer automatisch voor elke rit de auto gebruikt. Autogebruik als gewoontegedrag komt mede voort uit de onmiddellijke en voortdurende beschikbaarheid van de 'auto voor de deur'. Bij deelname aan een Deelauto-systeem ontstaat een drempel ten aanzien van de autobeschikbaarheid. De noodzaak de Deelauto te reserveren en op te halen dwingt de gebruiker tot een meer bewuste vervoermiddelkeuze. Op deze wijze beïnvloedt Deelauto het keuzeproces van consumenten (Meijkamp et al., 1998).

Onder het Deelauto-systeem vallen alle systemen waarbij de gebruiker zelf geen auto hoeft te bezitten om toch zelf te kunnen rijden, waarheen de gebruiker ook maar wil. Hieronder vallen:

- Autodate, waarbij de auto in de wijk, dichtbij de klant, 24 uur per dag voor minimaal één uur beschikbaar en eenvoudig en laagdrempelig toegankelijk is. Ook de business en de particuliere autodate vallen hieronder;
- Abonnementenverhuur, waarbij de auto op basis van een jaarcontract, waarin vastgelegd het aantal dag(del)en en het aantal te verrijden kilometers per jaar beschikbaar is;
- Kortstondige verhuur, waarbij de auto op adhoc basis voor een dag(deel) tot maximaal drie aaneengesloten weken beschikbaar is. Er bestaat een contractuele relatie tussen de verhuurder en de klant (Bakker, 2001).

Het concept 'Autodate' is voor het eerst in Nederland ontwikkeld in 1990 door de heer M. Bakker. Hij werkte toen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en bedacht een systeem 'call-a-car' waarbij na een telefoontje binnen 15 minuten een auto voor de deur staat.

Omdat meerdere mensen geïnteresseerd waren werd er, in 1991, een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. De uitkomsten van deze studie en van andere studies waren erg veelbelovend: het zou een reductie van 3% van het aantal autokilometers opleveren en bovendien zouden er 2 miljoen potentiële klanten zijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003). Dit paste goed binnen het voornemen uit het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV II) om het aantal autokilometers terug te dringen.

Het Ministerie van V&W heeft zich vervolgens vanaf 1993 actief ingezet om gedeeld autogebruik te stimuleren, met name door het met elkaar in contact brengen van mogelijke uitvoerders. Dankzij de grote aandacht voor het concept werd binnen de overheid voor het eerst bewust nagedacht over het autobezit. Dit was tot dan toe (en is momenteel weer) een onbespreekbaar politiek issue.

De eerste initiatieven (zowel lokaal als regionaal) waren in 1994 operationeel. De ontwikkeling van Autodate is voornamelijk geïnitieerd door de marktpartijen. Met nieuwe systemen voor reservering, inclusief beschikbaarheidgarantie, met meerdere afgiftepunten en met nieuwe afrekensystemen konden zij de interactie met de klant sterk verbeteren

in vergelijking tot het gangbare huurproces. Autodate speelt in op het gegeven dat het individuele autobezit praktisch en economisch vaak niet in de juiste verhouding staat tot de werkelijke behoefte aan het gebruik van een auto. Door het gebruik van een Deelauto kunnen consumenten, afhankelijk van hun situatie, gemiddeld zo'n 90 euro per maand besparen (Meijkamp en Theunissen 1995). Op ongeveer 500 plaatsen in Nederland was het in 1996 mogelijk om van een Deelauto gebruik te maken (Stichting voor Gedeeld Autogebruik 1996). Het aantal huishoudens dat binnen een commerciële vorm deelnam was in 1997 naar schatting zo'n 25.000. Het aantal deelnemers aan niet-commerciële projecten bedroeg ongeveer 1500 huishoudens.

Toch bleek het autodate-concept minder succesvol dan gedacht. Wat het meest gewaardeerd werd door de klanten zoals beschikbaarheid van Deelauto's dicht bij huis, continue beschikbaarheid en de mogelijkheid om vlak van tevoren te reserveren bleek in de praktijk nog al eens te ontbreken. Dit was met name het geval bij de commerciële initiatieven van dealers of verhuurbedrijven die het grootste aandeel klanten hadden. In 1996 werd de 'Stichting voor Gedeeld Autogebruik' (SGA) opgericht, die in het begin vooral de promotierol van het Ministerie van V&W overnam. Later is ze er toe overgegaan om alleen die projecten te promoten die aan de strenge eisen van de gebruikers (auto staat op loopafstand, 24 uur per dag, 7 dagen per week beschikbaarheid en laagdrempelige en eenvoudige toegang) voldoen. Deze kregen de naam/titel 'Autodate'.

In 2000 maakten ongeveer 3000 mensen gebruik van een Autodateproject en in 2004 ongeveer 4000 mensen. Daarnaast waren er rond de 30.000 personen die gebruik maakten van verhuurbedrijven of autodealers. Deze cijfers lijken erop te wijzen dat het aantal beoogde gebruikers van 2.000.000 niet haalbaar is, met name omdat de snelheid van de groei afneemt (van de verhuurbedrijven en Autodateleden samen).

Tegenwoordig bestaat de Autodatemarkt uit twee segmenten: 2000 gebruikers, verdeeld over drie aanbieders in Amsterdam en daarnaast 2000 gebruikers aangesloten bij Greenwheels, die in meer dan 20 steden Deelauto's aanbiedt. Deze markt lijkt gestaag te groeien.

2.2 De doelstelling(en) van het project en de realisatie ervan

Autodate is een verzamelnaam van verschillende 'gedeelde auto' projecten. Het geheel heeft als doel om bewust autogebruik te stimuleren en het totale autogebruik te verminderen. Het concept Autodate is opgezet vanuit het Ministerie van V&W. Binnen het SVVII zijn doelstellingen geformuleerd die met name gericht waren op de inperking van de groei van het aantal verreden autokilometers. Vooral omdat andere beleidsmaatregelen een negatief imago kregen, in tegenstelling tot het autodaten, wil het ministerie zich er graag voor inzetten. Het speelt vooral een regisserende rol in het bij elkaar brengen van verschillende actoren en hoopt dat de markt het idee 'oppikt'.

De doelstelling van het concept autodaten is niet veranderd maar de uitvoering of de invulling ervan wel. In eerste instantie vielen allerlei projecten, waaronder ook die van een aantal autoverhuurbedrijven, onder het 'delen van een auto'. Later is de stichting Gedeeld Autogebruik er toe overgegaan om alleen die projecten te promoten die aan de strenge eisen van de gebruikers (auto op loopafstand, 24 uur per dag en 7 dagen per

week beschikbaarheid en laagdrempelige en eenvoudige toegang) voldoen, deze kregen de naam/titel 'autodate'.

In het begin is eerst op kleine schaal begonnen met onderzoek naar de haalbaarheid en naar de verwachtingen van zowel gebruikers als aanbieders. Hieruit bleek dat het enthousiasme bij deze twee groepen zeer groot was. In een later onderzoek kwam de verwachting van 2 miljoen gebruikers in 2010 naar voren. Deze verwachting was zowel gebaseerd op voorbeelden uit Zwitserland als op het idee dat alle maatregelen die in het SVVII beschreven werden, ook daadwerkelijk uitgevoerd zouden worden. Deze maatregelen, waarmee beoogd werd het aantal verreden autokilometers terug te dringen, zouden het gedeeld autogebruik waarschijnlijk stimuleren.

Het grote aantal verwachte gebruikers is duidelijk niet gehaald maar achteraf gezien lijkt deze verwachting niet zeer robuust te zijn geweest. Ze werd met name gebruikt om nog meer mensen enthousiast voor het project te maken. Bij een bedrijf zoals Greenwheels wordt wel voldaan aan de verwachting van 50% gebruikersgroei per jaar. Verder moet niet vergeten worden dat veel mensen particulier een auto delen (met familie of vrienden) en dat niet bekend is hoeveel dit er zijn.

Aan de verwachting ten aanzien van de reductie van verreden autokilometers en de reductie van het autobezit wordt voldaan. Dit wordt gemeten aan de hand van enquêtes en aan de hand van het aantal mensen dat zijn parkeervergunning inlevert in combinatie met het lidmaatschap van een organisatie voor gedeeld autogebruik. Men zou dus kunnen stellen dat het concept Autodate een succes is maar dat de verwachtingen ten aanzien van het aantal gebruikers te ambitieus was en bijgesteld dient te worden.

2.3 Technisch-inhoudelijke factoren

Het Autodate-concept kende in Nederland geen voorbeelden. Er was dus helemaal geen kennis of knowhow aanwezig. Wel waren er voorbeelden uit Duitsland en Zwitserland waar gebruik van gemaakt werd. Om dit te stimuleren organiseerde het Ministerie van V&W een platform waar samen met consumenten (ANWB), aanbieders (BOVAG) en nog een aantal kleine initiatiefnemers en experts werd nagedacht over het concept en kennis werd uitgewisseld. De ANWB nam hierbij zowel de positie in van belangenbehartiger voor de consumenten als aanbieder omdat ze zelf al begonnen was met een 'auto-op-afroepsysteem'.

De inpasbaarheid van gedeelde auto's in de bestaande structuur was met name in het begin een probleem. De Deelauto heeft namelijk een eigen parkeerplek nodig die alleen beschikbaar is voor die auto. Als een auto steeds ergens anders geparkeerd wordt kan de volgende gebruiker hem niet makkelijk terugvinden. In plaatsen waar Autodate een succes is, met name in de grote steden, bestaat ook vaak een parkeerplaatsentekort. Voor elke parkeerplaats moest dan ook flink onderhandeld worden. Later is er vanuit de overheid een regeling gekomen die gemeenten stimuleert om parkeerplaatsen toe te wijzen aan gedeelde auto's. Helaas is het verkeersbord dat aangeeft dat de plek bestemd is voor Autodate niet in elke gemeente hetzelfde en dat draagt niet bij aan de herkenbaarheid en de uniformiteit van het concept.

Complementaire technologie in de vorm van internet, mobiele telefonie en GPS heeft een belangrijke rol gespeeld voor het Autodaten. Hierdoor werd het veel makkelijker

voor de consument om auto's te reserveren en om informatie op te vragen. In het begin waren auto's vaak gesitueerd in de buurt van telefooncellen, nu is dit niet meer nodig. Voor de aanbieders, zoals bijvoorbeeld Greenwheels, werd het makkelijker om contact te houden met de auto.

De organisatie van het project was redelijk complex. Het Ministerie van V&W stelde zich op als regisseur en probeerde allerlei verschillende partijen bij elkaar te krijgen. Dit waren en zijn bijvoorbeeld technologiebedrijven, gemeentes, BOVAG, ANWB of de NS (werkt nu samen met Greenwheels). Al deze partijen waren enthousiast over het concept maar ze hadden ook hun eigen (economische) belangen. Dit blijkt al uit het feit dat de ANWB eerder begonnen is met een eigen uitvoering van Autodate.

Negatieve neveneffecten van het project werden verwacht doordat mensen via het Autodaten gebruik zouden gaan maken van een auto terwijl ze dat eerst niet deden. Dit bleek in mindere mate te gebeuren dan verwacht. Een wel bestaand positief neveneffect is het ontstaan van extra werkgelegenheid doordat de auto's onderhouden en gecontroleerd moeten worden.

2.4 Bestuurlijk-juridische factoren

Zoals eerder beschreven vervulde autodate een (positieve) rol in de uitvoering van de doelstellingen van het SVVII. Deze waren met name gericht op de inperking van de groei van het aantal verreden autokilometers. In die tijd zag men de urgentie van het fileprobleem en was men sterk gericht op het vinden van een oplossing. Eén van de mogelijke oplossingen was het delen van een auto.

Regelgeving die als stimulans heeft gewerkt voor het Autodaten is de parkeerregeling die het makkelijker maakte voor gemeenten om een plek te reserveren voor het delen van een auto.

De taak van de Stichting Gedeeld Autogebruik bestond vooral uit het stimuleren van het concept bij gebruikers en aanbieders. Het organiseren van het in § 2.3 genoemde platform was één van de belangrijke activiteiten. Overigens vormde de steun van het ministerie wel een blijk van vertrouwen in het project, dat ook opgepakt werd door de andere actoren. Binnen de stichting was de taakverdeling redelijk duidelijk, al waren er weinig concrete uitkomsten van het platform. Het Ministerie van V&W heeft de subsidie in 1996 afgebouwd en een bedrijf als Greenwheels is eerder begonnen (1994) met de uitvoering, omdat het voor hen niet nuttig genoeg was om op de uitkomsten van het platform te wachten. Inmiddels zijn ze uitgegroeid tot de aanbieder met het grootste marktaandeel.

2.5 Politieke en procesgerelateerde factoren

De rol van de politiek, en met name van het Ministerie van V&W, bestond voornamelijk uit het stimuleren en bij elkaar brengen van de nodige actoren. Over het algemeen bestond er veel enthousiasme bij de bestuurlijke organen, al temperde dit toen resultaten uitbleven. Er waren enkele belangrijke voortrekkers zoals de heer M. Bakker en de heer Mentink.

Volgens de geïnterviewden waren de betrokken besluitvormers met name gericht op de korte termijn. Ze wilden snel resultaat zien en ze waren op zoek naar snelle, praktische oplossingen. Wel waren ze bereid om samen te werken, al deden de gemeenten soms moeilijk, bijvoorbeeld met het aanwijzen van parkeerplekken.

De communicatie verliep niet altijd even snel en was vooral intern afhankelijk van enthousiaste voortrekkers. Naar buiten toe werd een nieuwsbrief uitgegeven en maakte men gebruik van reclamespotjes maar hier is niet veel van aangekomen bij de (potentiële) gebruiker. De communicatie naar de betrokken actoren toe was beter.

De bereidheid tot verandering of tot het nemen van risico's was bij de betrokken beslis-sers niet erg groot. Iedereen, zoals bijvoorbeeld autoverhuurbedrijven, mocht meewerken aan het concept. In eerste instantie wilde de overheid de markt alle mogelijkheden bieden om het concept zelf te verbeteren. In het begin werkte dit goed, maar later ontstond het gevoel dat er maar geen keuze werd gemaakt met betrekking tot een specifieke uitvoering. Hier is verandering ingekomen toen de stichting de regels en voorwaarden omtrent het Autodaten verscherpt heeft.

2.6 Sociaal-culturele en psychologische factoren

Binnen het project Autodate waren de belangrijkste doelgroepen de huidige en toekomstige automobilisten en met name automobilisten die relatief weinig gebruik maken van hun auto. De belanghebbenden waren het ministerie, de ANWB, autoverhuurbedrijven, nieuwe bedrijven zoals Greenwheels en de BOVAG. Over het algemeen waren deze erg enthousiast. Naar aanleiding van interviews en enquêtes leken ook de automobilisten, de doelgroep, geïnteresseerd in het Autodate-concept. Dit kwam mede door de toenmalige aandacht voor milieu en fileproblemen. Ook het kleiner worden van de huishoudens en het parkeerbeleid in grote steden, waardoor de auto in verhouding duurder wordt, levert een bijdrage aan het enthousiasme voor het gedeeld autogebruik. Natuurlijk werd er wel een gedragsaanpassing van de automobilist verwacht: de auto staat minder dicht bij huis en het gebruik ervan moet meer gepland worden. Toch blijkt gemiddeld 20% van de Autodaters hun eigen auto weg te doen en volledig over te gaan op de het gebruik van de Deelauto.

De media waren en zijn ook vrij positief over het project, hetgeen voor Greenwheels vaak gratis publiciteit oplevert.

2.7 Economische factoren

De verwachting met betrekking tot de kosten van het Autodaten was dat het rendabel zou zijn voor de exploitanten. In de praktijk blijkt dit ook zo te zijn. Toch is er over het algemeen weinig financieel risico genomen. Het ministerie speelde sowieso alleen een regisserende rol en de verhuurbedrijven pasten hun bedrijfsvoering iets aan. In het geval van de nieuwe Autodate-bedrijven, zoals Greenwheels en ConnectCar, zijn de financiële risico's groter geweest, al kregen ze wel een startsubsidie van de overheid. Een belangrijke strategie van deze bedrijven was om klein te beginnen en langzaam hun ledenbestand uit te breiden.

Zoals eerder beschreven is het effect van de bedrijven op de werkgelegenheid positief. Veel contact met de klanten is weliswaar geautomatiseerd, maar het onderhoud van de auto's wordt grotendeels uitgevoerd door mensen met een soort van Melkertbaan.

2.8 Samenvattend overzicht van de succes- en faalfactoren

Technisch-inhoudelijke factoren

- Nieuwe technologische ontwikkelingen die de uitvoering vergemakkelijkten +
- Klein beginnen +
- Parkeerprobleem -/+
- Geen eenduidig logo/borden voor autodate projecten -
- Voorbeelden uit Zwitserland en Duitsland +
- Veel verschillende partijen in platform met verschillende belangen -

Bestuurlijk-juridische factoren

- Enthousiaste voortrekkers +
- Er zijn geen duidelijke beslissingen genomen omtrent het concept in een vroeg stadium -
- Duidelijke voortrekkers +

Politieke en procesgerelateerde factoren

- Samenwerking tussen overheid, ondernemers en later de NS +
- Te hoge en irreële verwachtingen in het begin -
- Het niet tot ontwikkeling komen van maatregelen uit het integrale SVVII pakket waarvan autodate een onderdeel was -
- Geen hoge mate van bereidheid tot verandering bij autobedrijven -
- Korte termijn denken bij besluitvormers -

Sociaal-culturele en psychologische factoren

- Positief gedrag van de consument wordt beloond +
- Enthousiasme overheid en automobilisten +

Economische factoren

- Kosten van het delen van een auto lager dan de kosten van een eigen auto +
- Greenwheels ontving een kleine startsubsidie van de overheid +

Geïnterviewde personen:

Dhr. J. Borghuis, directeur van Greenwheels

Dhr. M. Bakker, initiatiefnemer en nu werkzaam bij Senter Novem

Referenties

Bakker, M.G. (2001). *Beleidsanalyse Gedeeld Autogebruik*. Utrecht: Novem BV..

Meijkamp, R.G., L. Hendrickx L. & Moll, H.C. (1998). Milieueffecten van Deelauto gebruik. *Milieu* 1998/2, 85-97.

Meijkamp, R.G. & Theunissen, R. (1995). *Draaiboek voor de evaluatie van gedeeld autogebruik*. Rotterdam: Ministerie van V&W, dienst AVV.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003). *Ten years of promoting car sharing, history and results*. Rotterdam.

3. OV-reisinformatie

3.1 Achtergrond en korte omschrijving van het project

OV Reisinformatie is in 1992 van start gegaan op initiatief van de samenwerkende openbaarvervoerbedrijven in Nederland, met (ook financiële) steun van het Ministerie van V&W. Het initiatief bouwde voort op het werk van Eduard Tulp, die een elektronische ‘reisplanner’ had ontwikkeld. Deze bevatte aanvankelijk alleen informatie over de trein en is later uitgebreid met bus- en tramtijden. De bestaande negen call-centra van de destijds 24 OV-bedrijven werden geïntegreerd, zodat de reiziger via één landelijk telefoonnummer (06-9292; sinds 1997: 0900-9292) kon worden geïnformeerd en geadviseerd.

De uitvoering van het project werd ter hand genomen door de in 1991 opgerichte ‘Openbaar Vervoer Reisinformatie v.o.f.’. In 2000 is deze v.o.f. een BV geworden met de OV-bedrijven als enige aandeelhouders. In 2004 is de naam gewijzigd in ‘REISinformatie-groep BV’.

In de loop der tijd is de vorm waarin de reisinformatie werd gegeven veel gevarieerder geworden. Aanvankelijk ging het alleen om telefonische informatie. Medio jaren ’90 kwamen daar de ReisWijzer, inbelsoftware (oorspronkelijk door Philips ontwikkeld voor medische toepassingen), de sprekende computer en de informatiezuil (op 21 locaties) bij. In 1998 werd de dienstverlening uitgebreid met reisadvies via internet (www.ovr.nl; tegenwoordig: www.9292ov.nl). Sindsdien is de verscheidenheid in het aanbod verder toegenomen. De klant kan nu ook via ondermeer SMS, WAP en i-mode worden bediend.

OV Reisinformatie blijft de technische ontwikkelingen op de voet volgen. Zo kunnen bedrijven en instellingen tegenwoordig de ‘LocatieWijzer’ op hun website plaatsen, waarmee de potentiële bezoeker een reisadvies van deur tot deur naar de desbetreffende locatie krijgt. Verder gaat men zich meer en meer richten op de ‘keuzereiziger’: de reiziger die kan (en wil) kiezen tussen auto en openbaar vervoer. Het aandeel keuzereizigers in het totale aantal reizigers is sinds 1992 gegroeid van 26 naar 45%. Er wordt gedacht aan het koppelen van informatie over autoreistijden (inclusief file- en parkeerinformatie) aan de OV-reisinformatie, waardoor ook adviezen over combinaties van OV- en auto-verplaatsingen mogelijk worden.

Reisinformatie wordt gezien als een marketinginstrument voor de OV-bedrijven, maar ook voor andere bedrijven die zich door middel van hun vervoersmanagement willen profileren als ‘maatschappelijk verantwoord ondernemend’.

In het najaar van 2004 start een grote promotiecampagne, waarin het nieuwe, eenduidige beeldmerk van ‘9292’ een centrale plaats inneemt (zie figuur 3.1). Het is de bedoeling dat dit logo binnenkort op alle OV- en CVV-voertuigen³ te zien zal zijn.

³ CVV: Collectief Vraagafhankelijk Vervoer.



Figuur 3.1 Het logo van '9292'.

3.2 De doelstelling(en) van het project en de realisatie ervan

De doelstelling van de REISinformatiegroep kan worden geformuleerd als 'het bijdragen aan de groei van het reizen per openbaar vervoer door het geven van actuele, samenhangende en objectieve reisinformatie van deur tot deur'. Indicatoren voor de realisatie van deze doelstelling zijn het aantal reisadviezen (momenteel zo'n 25 miljoen per jaar), de mate waarin deze opgevolgd worden (volgens de REISinformatiegroep in 98% van de gevallen) en de mening van de gebruikers over de adviezen en de hulpmiddelen. Om de mening van de gebruikers te kennen wordt twee maal per jaar een enquête gehouden. De 'rapportcijfers' voor de service en de kwaliteit van de informatie liggen in het algemeen tussen 7 en 8. Een andere indicator is de ROVER Reizigersprijs die twee maal aan OV Reisinformatie is uitgereikt. Moeilijker te meten is het uiteindelijke effect op de 'modal split'. Volgens de REISinformatiegroep heeft het Ministerie van V&W hier in 1993 onderzoek naar gedaan en geconcludeerd dat ongeveer 1% van de reizigers dankzij de OV-reisinformatie het openbaar vervoer nam in plaats van de auto (maar met een ruime onzekerheidsmarge). Sindsdien is hier geen onderzoek meer naar gedaan. Wel kan worden vastgesteld dat het aandeel van het OV in het totale personenvervoer tamelijk constant blijft op ongeveer 12%. Het handhaven van dit marktaandeel kan wellicht op zichzelf al als een succes worden beschouwd.

3.3 Technisch-inhoudelijke factoren

Het project was en is, voorzover bekend, uniek in de wereld; het kon dus niet leunen op buitenlandse ervaringen met gelijksoortige projecten. Het ontwikkelen van de benodigde algoritmes en het actueel houden van de informatie (inclusief aanpassingen in bijzondere omstandigheden) kost(t)en veel tijd en inspanning.

De snelle ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie zijn van wezenlijk belang voor het succes van OV Reisinformatie. De opkomst van de personal computer maakte indertijd de ontwikkeling en het gebruik van de 'reisplanner' mogelijk. Daarnaast bood de introductie van '06-nummers' de gelegenheid om via één landelijk informatienummer reisadviezen te verstrekken. Gedurende de afgelopen 12 jaar is steeds alert ingespeeld op de nieuwe technische mogelijkheden die ontstonden. De creativiteit van betrokkenen heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Overigens heeft OV Reisinformatie ook bijgedragen aan het gebruiksnut en de acceptatie van de 'digitale snelweg' in zijn diverse verschijningsvormen.

Niet alleen de kanalen voor de informatie-output, maar ook de manieren waarop de informatie binnenkomt zijn zeer gevarieerd. Het gaat daarbij zowel om dienstregelingen als om (geplande en ongeplande) afwijkingen van de dienstregeling. Er worden geen eisen gesteld aan de vorm van informatie-aanlevering, al bestaan er wel bepaalde afspraken met de OV-bedrijven. De omvang en complexiteit van de te verwerken informatie is

de laatste jaren sterk toegenomen. De diversiteit van het aanbod en de aanbieders groeit. Sinds kort is bijvoorbeeld ook het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) in het systeem opgenomen. Tegelijkertijd wordt ook de klant veeleisender: hij wil actuele informatie terwijl hij onderweg is, met name in uitzonderlijke omstandigheden.

De ontwikkeling naar 'geïntegreerde' reisadviezen (waarin naast het OV ook de auto een rol kan spelen) is technisch gezien geen probleem. Een belemmering wordt echter wel gevormd door het veelal ontbreken van informatie over parkeermogelijkheden, bijvoorbeeld doordat exploitanten van parkeergarages uit concurrentie-overwegingen niet willen meewerken.

3.4 Bestuurlijk-juridische factoren

Op grond van de Wet personenvervoer 2000 zijn OV-bedrijven verplicht om informatie te leveren aan een landelijk reisinformatiesysteem en daaraan ook financieel bij te dragen. Deze bepaling, waarvoor OV Reisinformatie zich sterk gemaakt heeft, is een belangrijke succesfactor voor het systeem. Het kan immers alleen goed functioneren als alle relevante partijen meedoen.

Door de Wet personenvervoer 2000 is ook het aantal betrokken overheden en de complexiteit van procedures toegenomen. De aanbesteding van OV-concessies geschiedt nu door provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Voor OV Reisinformatie is het van belang dat er in ieder aanbestedingsbestek goede voorwaarden staan wat betreft de informatie die de vervoerder moet leveren en de wijze waarop dat gebeurt.

3.5 Politieke en procesgerelateerde factoren

Over het belang van goede OV-reisinformatie bestond en bestaat brede eensgezindheid. Men onderkent dat je met deze informatie het reisgedrag kunt beïnvloeden en sturen. Het project is weinig controversieel en politiek tamelijk 'onschuldig'. Wel was het, gezien het experimentele karakter, een risicovolle onderneming en het slagen ervan is dan ook mede te danken aan de bereidheid, zowel bij de OV-bedrijven als bij de overheid, om die risico's te nemen. Ook was er bereidheid tot samenwerking tussen partners die (deels) elkaars concurrenten zijn. De inzet van voormalig directeur Gijs Klomp heeft er veel toe bijgedragen dat alle partners het belang van samenwerking gingen inzien. Niettemin is er een (blijvende) spanning tussen enerzijds het individuele OV-bedrijf dat zich wil profileren en zijn marktaandeel wil vergroten en anderzijds het collectieve belang van goede, geharmoniseerde reisinformatie.

Aan het begin van de jaren '90 had het OV politieke prioriteit. Minister Maij-Weggen wilde zich graag als 'OV-minister' profileren en steunde het initiatief voor OV-reisinformatie daarom. Haar opvolgster Jorritsma heeft geprobeerd om (door het uitschrijven van een tender) concurrentie op de informatievoorziening los te laten, maar dit werd geen succes.

De huidige trends in de richting van decentralisatie en marktwerking kunnen enerzijds worden gezien als een faalfactor, omdat ze op gespannen voet staan met de benodigde harmonisatie en uniformiteit. Anderzijds heeft de toegenomen marktgerichtheid van de OV-bedrijven ervoor gezorgd dat men het belang van goede reisinformatie meer en meer is gaan inzien.

3.6 Sociaal-culturele en psychologische factoren

Aan communicatie en publiciteit is veel aandacht besteed. Het telefoonnummer 0900-9292 van OV Reisinformatie is op alle bussen en haltepalen te zien. Dit jaar wordt door middel van een nieuw logo de eenduidigheid en herkenbaarheid van het beeldmerk verder versterkt. In het begin heeft ook de overheid ('Postbus 51') voor publiciteit gezorgd. Uit onderzoek blijkt dat de helft van de Nederlanders bekend is met '9292'.

OV Reisinformatie heeft steeds een pro-actief persbeleid gevoerd. De aandacht van de media is altijd overwegend positief geweest (ook bij nieuwe initiatieven), op één uitzondering na in 2000, toen er voor informatie via internet betaald moest worden (zie § 3.7).

De moderne mens wil 'informatie op maat, altijd en overal' en OV-reisinformatie (in al haar verschijningsvormen) past goed bij deze trend.

3.7 Economische factoren

In de eerste vier jaren heeft het Ministerie van V&W financieel bijgedragen aan de ontwikkeling en exploitatie van OV Reisinformatie. Deze steun is daarna met nog eens vier jaar verlengd, zij het op een lager niveau. In totaal heeft V&W er zo'n f 100 miljoen in gestoken. Over de besteding van dit geld zijn wel enkele malen Kamervragen gesteld, maar er zijn geen expliciete kosten-baten-afwegingen gemaakt. De bevordering van het openbaar vervoer had indertijd beleidsmatige prioriteit en er werd in die tijd nog niet zo kritisch gekeken naar de kosten als nu zou gebeuren.

Sinds 2000 draagt de overheid niet meer financieel bij aan OV Reisinformatie (afgezien van enkele 'losse' projecten). De indruk bestaat dat 'de politiek' geen afweging maakt tussen investeren in infrastructuur en investeren in reisinformatie (als instrumenten voor bijvoorbeeld filebestrijding).

In 2000 werd besloten om ook voor de advisering via de website geld te vragen (voor telefonische adviezen moest altijd al betaald worden). Dit leidde tot een dramatische vermindering van het aantal gevraagde reisadviezen via internet (van 16.000 naar 800 per dag). Binnen enkele maanden is de maatregel weer ongedaan gemaakt. Bij de burger heerst kennelijk de opvatting dat informatie eigenlijk gratis behoort te zijn.

De REISinformatiegroep BV opereert nu op commerciële basis. De inkomsten komen uit drie bronnen: consumenten (betaalde diensten), OV-bedrijven en de zakelijke markt ('banners' op de website). De OV-bedrijven proberen hun financiële bijdrage uiteraard zo laag mogelijk te houden, maar zien wel het belang van de reisinformatie als marketinginstrument. Om die reden handhaven sommige van hen (zoals NS) ook hun eigen reisplanner (naast hun medewerking aan 9292), ondanks de extra kosten die dit met zich meebrengt.

3.8 Conclusies

Als belangrijkste 'succesfactoren' voor het slagen van het project OV Reisinformatie kunnen genoemd worden:

- Marktgerichtheid: reisinformatie (met name als die alle vormen van OV omvat) is een goed 'verkoopbaar' product;

- Innovatieve ideeën;
- De bereidheid tot mede- en samenwerking van alle OV-bedrijven (voortkomend uit hun wens om klanten te behouden);
- De financiële bijdrage van V&W (in de periode 1992-2000; in totaal f 100 miljoen);
- Visie, lef en durf bij alle betrokken partijen;
- Timing ('eagerness' om aan te sluiten bij technische ontwikkelingen; wellicht mede te danken aan het feit dat OV-bedrijven sterk gericht zijn op techniek).

Als lessen die uit het project geleerd zijn (of kunnen worden) werden door de geïnterviewden genoemd:

- Het geheel is meer dan de som der delen;
- Om risicovolle projecten een kans te geven moeten alle partijen (inclusief het Rijk) bereid zijn om een deel van het risico te dragen.

3.9 Samenvattend overzicht van de succes- en faalfactoren

Technisch-inhoudelijke factoren		
• creatief inspelen op snelle ontwikkelingen in (ICT-)technologie		+
• gebrek aan eenvormige dienstregelinginformatie		0
• geen mogelijkheid om te leren van buitenlandse ervaringen		0
• Informatie over parkeermogelijkheden moeilijk te krijgen		-
Bestuurlijk-juridische factoren		
• verplichting tot medewerking in Wet Personenvervoer		+
• complexiteit neemt toe doordat er steeds meer partijen bij betrokken zijn		-
Politieke en procesgerelateerde factoren		
• behoefte van minister (Maij-Weggen) om zich te profileren		+
• project is politiek vrij 'onschuldig'		+
• bereidheid tot nemen van risico's		+
• trends: decentralisatie en marktgerichtheid		-/+
Sociaal-culturele en psychologische factoren		
• eensgezindheid over belang/urgentie		+
• brede en intensieve samenwerking tussen betrokken partijen		+
• toename aandeel 'keuzereizigers'		+
• positieve aandacht van media		+
Economische factoren		
• subsidie van V&W in aanloopfase		+
• politiek maakt geen kosten-baten afweging tussen investeren in infrastructuur en in informatie		-
• reisinfo als marketinginstrument OV-bedrijven		+
• betaling voor reisadvies via internet (kortstondig, in 2000)		-

Geïnterviewde personen:

Dhr. A. Mijling, Communicatiemanager REISinformatiegroep

Dhr. B. Munnik, Projectmanager Marketing & Sales REISinformatiegroep

Dhr. ir. H. Wardenaar, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DG Personenvervoer, Directie Wegen en Verkeersveiligheid).

4. Transferium Leiden

4.1 Achtergrond en korte omschrijving van het project

Transferium 't Schouw is één van de tien Transferia die op initiatief van Rijkswaterstaat zijn aangelegd. Het is gelegen aan de A44 bij Leiden (bij de aansluiting op de N206, afrit 8) en is in 1999 in gebruik genomen. Het bestaat uit een (niet-afgesloten) parkeerterrein voor 210 auto's, een voetgangersbrug, een overkapte looproute, een fietsenstalling, toiletten, telefoon, en een horecavoorziening. Er zijn busverbindingen met ondermeer Den Haag (met hoge frequentie in de spits en deels via een vrije busbaan) en Leiden. Het Transferium wordt beheerd en onderhouden door de provincie Zuid-Holland, die ook de eigenaar is.

Doel van het Transferium is het verminderen van het autoverkeer op de A44 richting Den Haag, en in de centra van Den Haag en Leiden. De doelgroep wordt gevormd door het woon-werkverkeer uit de regio Amsterdam en de Bollenstreek richting Den Haag, alsmede uit bezoekers aan de binnenstad van Leiden.

In eerste instantie werd de capaciteit van het Transferium niet ten volle benut. In januari 2004 is een proef (van één jaar) van start gegaan met gratis busvervoer tussen het Transferium en Den Haag (lijnen 88 en 95).⁴ Sindsdien is de bezettingsgraad aanmerkelijk gestegen.

Op dit moment zijn Rijkswaterstaat en de provincie in het kader van SWING⁵ een project aan het uitvoeren, gericht op een betere benutting en exploitatie van het Transferium. Bekeken wordt of het mogelijk is om door middel van koppeling aan vastgoedontwikkeling en andere commerciële activiteiten ook de publieke functies van het Transferium te bekostigen. Hiertoe worden verschillende scenario's ontwikkeld. Er wordt ondermeer gedacht aan een 'Schiphol-achtig' concept, waarbij het Transferium wordt uitgebreid met vergader- en kantoorruimte en andere voorzieningen. Projectontwikkelaars zien hier in principe kansen, maar of het daadwerkelijk tot investeringen komt zal mede afhangen van externe factoren zoals het wel of niet bebouwen van vliegveld Valkenburg, het tracé en gebruik van de Rijn-Gouwelijn, de eventuele verbreding van de N206 (Katwijk-Leiden), de mogelijke aanleg van een nieuwe weg aan de zuidrand van Leiden, en het al dan niet voortzetten van de proef met gratis busvervoer. Over dit laatste moeten Provinciale Staten nog een besluit nemen.

4.2 De doelstelling van het project en de realisatie ervan

Doel van het Transferium is, zoals gezegd, het verminderen van het autoverkeer op de A44 richting Den Haag, en in de centra van Den Haag en Leiden. De proef met het gratis busvervoer heeft tot doel meer reizigers tussen Leiden en Den Haag van het OV gebruik te laten maken. De doelstellingen zijn als volgt gespecificeerd:

⁴ Lijn 88 rijdt tussen Oegstgeest en Den Haag, en lijn 95 tussen Noordwijk en Den Haag. Beide lijnen zijn op hun hele traject gratis, dus niet alleen tussen het Transferium en Den Haag.

⁵ Samenwerking in Groot-Haaglanden.

- (1) Het openbaar vervoergebruik neemt op de corridor N44 tussen Transferium 't Schouw en Den Haag binnen zes maanden na de start van de proef met tenminste 40% toe ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder.
- (2) De helft van deze vervoergroei (dus 20%) is afkomstig van automobilisten die hun auto thuis laten staan of vanaf het Transferium de bus gebruiken. Dit betekent dat circa 300 automobilisten hun auto zullen laten staan.
- (3) De gemiddelde bezettingsgraad van het transferium stijgt binnen 6 maanden na start van de proef met 50%.

Aan deze doelstellingen is inmiddels ruimschoots voldaan. Na drie maanden was het aantal busreizigers op de twee gratis buslijnen gestegen van bijna 500 naar meer dan 1500 per dag. Er moeten soms 'veegbussen' worden ingezet om iedereen te kunnen bedienen. Van de ruim 1000 'nieuwe klanten' bestaat 40% uit mensen die anders met de auto zouden zijn gegaan. Daarmee heeft het tariefexperiment geleid tot een afname van 400 auto's per dag. Van deze autoritten zou ongeveer de helft tijdens de ochtendspits zijn gemaakt. Over het effect op de filevorming zijn nog geen gegevens beschikbaar; dit zou uit tellingen van Rijkswaterstaat moeten blijken.⁶

De bezettingsgraad van het Transferium is sinds januari 2004 meer dan verdubbeld. Op maandag, dinsdag en donderdag staat het parkeerterrein vrijwel vol. Ook de fietsenstallingen van het Transferium kennen een hoge bezettingsgraad. Een enquête, gehouden in maart 2004, liet zien dat 66% van de respondenten het Transferium was gaan gebruiken na de invoering van de gratis bus, en dat voor 30% de gratis bus het belangrijkste motief voor het gebruik van het Transferium was. Van degenen die hun auto op het Transferium parkeren bestaat ongeveer de helft uit OV-gebruikers, 30% uit carpoolers en 20% uit mensen die in de buurt van het Transferium werken.

Een neveneffect van het Transferium is dat het ook ongewenste activiteiten (zoals straat-races en auto-inbraken) aantrekt. Het gratis OV heeft als neveneffect dat het ook leidt tot verplaatsingen die anders niet gedaan zouden zijn, m.a.w. een nieuwe (vooral recreatieve) mobiliteitsvraag uitlokt. Daarnaast hebben reizigers die vroeger alle ruimte hadden nu soms moeite om een zitplaats te vinden.

4.3 Technisch-inhoudelijke factoren

Zowel de aanleg van het Transferium als de proef met gratis OV kunnen worden gezien als een experiment, waarbij niet geleund kon worden op elders opgedane ervaringen. In Hasselt (België) is al wel enkele jaren sprake van gratis OV, maar dat betreft een totaal andere situatie. In het algemeen kan gesteld worden dat bij projecten als het onderhavige de omstandigheden per geval zo verschillend zijn dat het heel moeilijk is om iets zinnigs te zeggen over de te verwachten effecten.

⁶ Hierbij moet worden opgemerkt dat tegelijk met de totstandkoming van het Transferium de verbreding van de A4 gereed was, waardoor de filedruk op de A4 sowieso al verminderde. Echter, gezien de verwachte groei van de mobiliteit met 40% tot 2020 kunnen nieuwe fileproblemen worden verwacht. Om daaraan het hoofd te bieden zullen meer Transferia nodig zijn, bijvoorbeeld ook langs de A4 (aan de oostkant van Leiden).

Het Transferium was goed inpasbaar in de bestaande infrastructuur. De aansluiting met de verkeersinformatiesystemen van V&W is echter niet optimaal. Zo staat het Dynamisch Reisinformatiepaneel (DRIP) op een ongelukkige plaats. Er is behoefte aan integratie van de diverse verkeers- en reisinformatiesystemen, zodat potentiële gebruikers van het Transferium hun beslissing kunnen baseren op actuele en betrouwbare informatie. V&W zou hier een leidende rol in kunnen spelen.

4.4 Bestuurlijk-juridische factoren

De Wet Personenvervoer bindt OV-concessies aan een maximumtermijn van 6 jaar. Dit staat op gespannen voet met het feit dat het voor private partijen (OV-bedrijven en investeerders) commercieel vaak pas interessant wordt als ze een contract voor langere termijn kunnen afsluiten.

Over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van het project bestond tot nu toe voldoende duidelijkheid. In de toekomst zullen de rollen overigens gaan veranderen, als het Transferium een bredere functie gaat krijgen en er private partijen bij betrokken raken.

4.5 Politieke en procesgerelateerde factoren

Een belangrijke succesfactor voor het project is het feit dat de verantwoordelijke gedeputeerde (Marnix Norder) een gedreven en ambitieus man is, met een integrale visie op het vervoer in Zuid-Holland. Overigens zijn Provinciale Staten nog niet van nut en noodzaak van gratis OV overtuigd.

Het feit dat het project organisatorisch complex is (er zijn veel verschillende partijen bij betrokken) heeft niet als een faalfactor gewerkt. Wel is duidelijk dat er tussen de diverse overheden sprake is van cultuurverschillen (zoals ook werd aangetoond door de Commissie-Luteijn).

Van bereidheid tot het nemen van risico's en het leren van fouten was niet zozeer sprake bij de aanleg van het Transferium op zich, maar wel bij de proef met gratis OV. Ook bij de huidige plannen voor de verdere ontwikkeling van het Transferium speelt deze bereidheid een rol.

Het oorspronkelijke Transferium was niet opgezet vanuit de behoefte van de reiziger. Inmiddels is die vraag- en klantgerichte oriëntatie er wel aan het komen, ook bij de OV-bedrijven. Er wordt meer en meer onderkend dat er een diversiteit aan (potentiële) gebruikers is en dat de samenstelling van die groep ook niet constant is. In SWING-verband wordt gewerkt met consumentenpanels.

De tien Transferia zijn indertijd door Rijkswaterstaat aangelegd zonder dat er een duidelijke visie bestond op hun rol en functie. Voorzover bekend heeft er ook geen evaluatie van al deze Transferia plaatsgevonden.

4.6 Sociaal-culturele en psychologische factoren

De urgentie van het probleem waarvoor het project een oplossing biedt wordt op dit moment nog als gering ervaren. Er is ook geen duidelijke 'probleemeigenaar'. De filedruk op de A44 is beperkt en er zijn nog ruime (en soms zelfs gratis) parkeer-

mogelijkheden in de binnensteden van Den Haag en (in mindere mate) Leiden.⁷ In de toekomst zal dit, bij een groeiende mobiliteit en een stringenter parkeerbeleid, wellicht gaan veranderen.

Het Transferium vormt in zijn huidige vorm een aantrekkelijke locatie voor ongewenste activiteiten zoals straatraces en autodiefstal en -inbraken. In de toekomst zal wellicht een vorm van bewaking nodig zijn. Ook de sociale veiligheid (inclusief die van b.v. fietspaden naar het Transferium) verdient aandacht.

De media-aandacht voor de proef met gratis OV is overwegend positief. Het onderzoek onder de gebruikers, dat een hoog niveau van tevredenheid aantoonde, is via de pers naar buiten gebracht.

4.7 Economische factoren

Tot nu toe leveren het Transferium en het gratis OV slechts (hoge) kosten op. Het is de bedoeling dat dit gaat veranderen als er (door combinatie met vastgoedontwikkeling) ook commerciële activiteiten aangetrokken kunnen worden.

Op dit moment is het voor veel forensen nog mogelijk om in Den Haag gratis te parkeren bij de werkgever. Dit vermindert voor hen de financiële prikkel om op het Transferium te parkeren en per OV of carpoolend naar Den Haag te gaan. Als Den Haag en Leiden een stringenter parkeerbeleid (met hoge tarieven) zouden voeren, zouden nut en noodzaak van parkeervoorzieningen zoals het Transferium direct voelbaar worden.

Ook het ruimtelijke ordeningsbeleid (waarin de aanleg van parkeervoorzieningen bij bedrijfslocaties nu veelal verplicht is) speelt in dit verband een rol. Bedrijven zouden in het kader van hun mobiliteitsmanagement kunnen kijken naar meer integrale oplossingen waarin ook het Transferium een rol speelt.

Het (vernieuwde) Transferium past in de trend van publiek-privaat partnerschap. Het vertrouwen in dit soort activiteiten is overigens wel verminderd door de diverse 'affaires' die er geweest zijn (Ceteco, bouwfraude etc.).

De veranderende bekostigingssystematiek voor het OV zal het aanbieden van gratis OV bemoeilijken, omdat daarvoor in de toekomst geen suppletie meer gegeven wordt door het Rijk.

⁷ De musea in Leiden (waar de parkeermogelijkheden nu al beperkt zijn) zijn geïnteresseerd in het ontwikkelen van parkeerfaciliteiten waarbij het Transferium een rol speelt. Ook de verwachte drukte in het Rembrandtjaar 2006 speelt hierbij mee.

4.8 Samenvattend overzicht van de succes- en faalfactoren

Technisch-inhoudelijke factoren	
• Goede inpasbaarheid in bestaande infrastructuur	+
• Onvoldoende afstemming met reisinformatie van V&W	-
Bestuurlijk-juridische factoren	
• Beperkte looptijd OV-concessies	-
Politieke en procesgerelateerde factoren	
• Ambitieuze gedeputeerde (Marnix Norder)	+
• Complexe organisatie	0
• Bereidheid om risico's te nemen en te leren	+
• Aanvankelijk geringe, maar nu toenemende klant-/vraaggerichtheid	-/+
• Geen visie op / evaluaties van transferia in het algemeen	-
Sociaal-culturele en psychologische factoren	
• (Ervaren) urgentie betrekkelijk gering	-
• Aantrekkelijke locatie voor maatschappelijk ongewenste activiteiten	-
• Positieve media-aandacht (met name voor gratis bus)	+
Economische factoren	
• Mogelijkheden voor combinatie met vastgoedontwikkeling	+
• Veel gratis parkeermogelijkheden in Den Haag	-
• Gratis busvervoer	+/-
• Perspectief voor samenhang met mobiliteitsmanagement bedrijven	+
• Project past in trend van publiek-privaat partnerschap	+/-
• Veranderende bekostigingssystematiek OV	-

Geïnterviewde persoon:

Dhr. C. Boots, Provincie Zuid-Holland

Referenties

Bijlsma, M., K. van der Houwen & J. Fokkema (2004), *Monitoring gratis OV Zuid-Holland. Tweede evaluatiemeting*. Veenendaal: Traffic test bv.

Kho, P.T. & O. Phuis (2004), *Resultaten eerste monitoring gebruik Transferium 't Schouw*. Concept-eindrapport. Den Haag: ANT-consultants.

Website: <http://www.minvenw.nl/rws/bwd/transferium/index.html>

5. Rekeningrijden / kilometerheffing

5.1 Achtergrond en korte omschrijving van het project

Variabilisatie en differentiatie van auto(gebruiks)kosten zijn al sinds de jaren '50 onderwerp van discussie. Achterliggende gedachte is dat het welvaartseconomisch gezien niet efficiënt is om voortdurend extra wegcapaciteit te creëren teneinde congestie op te heffen, terwijl de maximale capaciteit alleen in de spits wordt gebruikt. Met behulp van prijsprikkels zou de vraag zodanig gereguleerd kunnen worden dat de maatschappelijke welvaart wordt geoptimaliseerd.

In het regeerakkoord van 'Paars-II' (1998) werd afgesproken dat er een systeem van 'rekeningrijden' zou worden ingevoerd. Het Ministerie van V&W stelde in 2000 op basis van modelberekeningen dat rekeningrijden in de vorm van een cordonheffing⁸ rond de vier grote steden ertoe zou leiden dat het aantal per auto afgelegde kilometers in de Randstad tijdens de spitsuren met 10 tot 15% zou afnemen, met als gevolg een afname van de filetijd met 40% op het hoofdwegennet en nog eens 25% op het overige wegennet.

In 1999 heeft Minister Netelenbos een gefaseerde invoering van rekeningrijden voorgesteld. Vervolgens zijn er afspraken gemaakt tussen het Ministerie van V&W en regionale bestuurders over de invoering van rekeningrijden rondom Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

In 2000 heeft minister Netelenbos het Wetsvoorstel Bereikbaarheid en Mobiliteit ingediend, waarmee het rekeningrijden mogelijk moest worden gemaakt. Het voorstel voorzag in drie vormen van tolheffing: (1) in de ochtendspits op plaatsen waar vaak files ontstaan (spitstarief, variabel in hoogte); (2) op nieuwe wegen, tunnels of bruggen; en (3) op nieuwe, vrije banen naast bestaande verbindingen (betaalstrook). De opbrengsten zouden ten goede komen aan regionale mobiliteitsfondsen, waaruit de regio's snel projecten zouden kunnen financieren om knelpunten in het verkeer op te lossen. In eerste instantie zou het rekeningrijden op proef worden ingevoerd op elf locaties in de Randstad.

Het draagvlak voor rekeningrijden bleek echter smal te zijn en de maatschappelijke weerstand (o.a. vanuit de ANWB) groot. Begin 2001 heeft de minister daarom een onderzoek ingesteld om na te gaan of er in plaats van tolpoortjes direct een systeem van kilometerheffing kon worden ingevoerd.⁹ Dit onderzoek is uitgevoerd door prof. Roel Pieper. In zijn rapport kwam hij tot een positief antwoord op de vraag of er een technologie voorhanden is die gedifferentieerde kilometerheffing in de toekomst mogelijk maakt, en die al op korte termijn toepasbaar is voor een proef op een beperkt aantal vaste locaties

⁸ Bij een cordonheffing worden de mogelijkheden tot ontwijking via sluiproutes geminimaliseerd.

⁹ Bij rekeningrijden moet er betaald worden op het moment dat er een 'tolpoortje' wordt gepasseerd. Bij een kilometerheffing wordt geregistreerd welke afstand en route een voertuig heeft afgelegd, en op welke tijden. De heffing wordt op basis van deze gegevens berekend.

op de snelweg (zij het dat Pieper de voorkeur gaf aan de door hem geïntroduceerde term 'MobiMiles').

In juni 2001 ging het kabinet akkoord met de invoering van een kilometerheffing vanaf 2004. In het rapport 'Betalen per kilometer' (november 2001) werd dit nader uitgewerkt. De heffing zou afhankelijk zijn van het gewicht van de auto, de gebruikte brandstof en het aantal gereden kilometers. De heffing zou budgetneutraal zijn en in de plaats komen van de volledige motorrijtuigenbelasting (MRB), een kwart van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), het Eurovignet voor (Nederlandse) zware vrachtauto's en een deel van de accijnzen. In totaal zou het gaan om variabilisatie van een belastingbedrag van ongeveer € 4,5 miljard per jaar.

Met het aantreden van de kabinetten Balkenende is de kilometerheffing weer in de ijskast beland. Minister Peijs verklaarde bij de begrotingsbehandeling 2004 dat een besluit over de kilometerheffing pas door het volgende kabinet genomen zal worden.

5.2 De doelstelling(en) van het project en de realisatie ervan

Vanuit het Ministerie van V&W was er sprake van een dubbeldoelstelling: 'eerlijker' en 'beter'. 'Eerlijker' betekende dat de automobilist zou gaan betalen naar rato van het gebruik van de weg. 'Beter' hield in dat een tarief per kilometer zou leiden tot een efficiëntere benutting van de beschikbare wegcapaciteit en een vermindering van het aantal 'voertuigverliesuren' door een afname van de congestie. De verwachting was dat een 'pure' kilometerheffing (dus nog zonder differentiatie naar tijd en plaats) op termijn zou leiden tot een vermindering van het aantal autokilometers met 10% en een reductie van het aantal voertuigverliesuren met ca. 50%. De zakelijke rijders zijn minder gevoelig voor prijsprikkels dan de overige automobilisten.

Voor Pieper stond als doelstelling centraal het combineren van drie aspecten in één systeem, namelijk (1) het meten, (2) het waarderen en (3) het sturen van het gebruik van (schaarse) weginfrastructuur. Vermindering van de files vormde daarvan een afgeleide (zij het politiek belangrijke) doelstelling. Dat zo'n effect zou optreden bij een goed functionerend systeem lijkt overigens zeer waarschijnlijk, aangezien 75% van de files wordt veroorzaakt door slechts 7% van de auto's. Een systeem waarmee je 10% van de automobilisten tot gedragsverandering prikkelt kan dus al voldoende zijn.

Voor het Ministerie van Financiën was de belangrijkste doelstelling het hebben van een bestendige bron van inkomsten, met zo min mogelijk verstorende effecten en zo laag mogelijke perceptiekosten.

Naast deze hoofddoelstellingen waren er nevendoelestellingen op het gebied van milieu en verkeersveiligheid.

Rekeningrijden en kilometerheffing zijn (tot nu toe) niet geëffectueerd. Van realisatie van de genoemde doelstellingen is dan ook (nog) geen sprake. Wel is het concept zoals dat in 2001 is ontwikkeld in principe beschikbaar en zou het zonder veel wijzigingen binnen enkele jaren kunnen worden geïntroduceerd.

5.3 Technisch-inhoudelijke factoren

Technisch gezien was het invoeren van een kilometerheffing in principe goed uitvoerbaar. Het was vooral een kwestie van het combineren van bestaande technologieën. Het totale systeem bestond echter als zodanig nog niet (ook niet elders in de wereld) en het bewijs dat het kon werken moest nog geleverd worden. Iedere auto zou moeten worden voorzien van een on-board unit ('mobimeter'), waarin de gegevens over de gereden belastbare kilometers zouden worden opgeslagen en van waaruit de aangifte naar de belastingdienst (automatisch) zou moeten plaatsvinden. Dit vergde nog wel de nodige technische aanpassingen, maar er was geen sprake van een wezenlijke barrière. De complexiteit van het project zat hem vooral in de omvang ervan: het hele wagenpark (6 à 7 miljoen auto's) zou moeten worden aangepast.

Een belangrijke eis aan het systeem was dat de basis (het referentiemodel) duurzaam zou moeten zijn, d.w.z. dat het inpasbaar diende te zijn in de snelle technologische veranderingen die zich in de eerstkomende 10 jaar zeker zouden voordoen.

Het project paste goed bij de bestaande ontwikkelingen op het gebied van ICT. GPS-, GSM- en UMTS-toepassingen waren sterk in opkomst en werden steeds goedkoper. Het kilometerheffingssysteem zou kunnen meeliften met investeringen op dit gebied die sowieso al gedaan zouden worden. Automobilisten raakten ook steeds meer gewend aan dit soort apparatuur aan boord (b.v. navigatiesystemen).

Van meet af aan was duidelijk dat de technische normen van het systeem op internationaal niveau geharmoniseerd zouden moeten worden. Er is dan ook intensief contact geweest met de diverse 'Brusselse' instanties en andere internationale organisaties.

5.4 Bestuurlijk-juridische factoren

Voor de invoering van de kilometerheffing is speciale wetgeving ontwikkeld en aan de Raad van State voorgelegd, maar het is niet tot parlementaire besluitvorming gekomen.

Met betrekking tot de Europese regelgeving deed zich de vraag voor of de benodigde 'on board units' als voertuigeisen (waarover op EU-niveau wordt besloten) moesten worden beschouwd. De conclusie was dat dat niet het geval is.

Op de uitvoering van het project zijn geen formele procedures van toepassing, afgezien van de gebruikelijke aanbestedingsregels.

De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de projectorganisatie was duidelijk. Wel was er sprake van een complexe organisatie (zo'n 15 projectgroepen, in totaal 130 à 140 mensen, die parallel en onder tijdsdruk moesten werken) en van tegenstrijdige belangen. Dit is echter geen doorslaggevende faalfactor geweest.

In de voorstellen van Pieper c.s. zou er een publiek-private organisatie komen die verantwoordelijk zou zijn voor de aansturing van het systeem van wegbeprijzing in Nederland. Deze zou zich ook bezig kunnen houden met certificering van andere autogerelateerde zaken, zoals de APK.

5.5 Politieke en procesgerelateerde factoren

Tot 2002 was er sprake van een zeer gedreven minister (Netelenbos), die geloofde in de mogelijkheden van overheidssturing en die vaart wilde zetten achter de invoering van 'betalen per kilometer'. Zij werd ondersteund door een eensgezinde en gemotiveerde club van V&W-ambtenaren. De politieke druk om voortgang te boeken is wellicht ten koste gegaan van de nodige reflectie, zodat alternatieven (bijvoorbeeld met lagere kosten) niet in beeld kwamen.

De (spoedige) introductie van de kilometerheffing is afgeblazen bij de formatie van het kabinet-Balkenende I in 2002. Het ging om een beladen en (politiek) risicovol onderwerp. Met name de LPF was mordicus tegen. Pim Fortuyn was zelf indertijd wel door Pieper overtuigd van het nut van 'road pricing', maar zijn politieke erfgenamen hadden geen oog voor de voordelen van zo'n systeem. Het standpunt van het CDA was: 'eerst bewegen, dan beprijzen'. Bovendien was inmiddels duidelijk dat de invoering en uitvoering van het systeem hoge kosten met zich mee zouden brengen. Daarnaast bestond er de politieke behoefte om korte metten te maken met de ideeën van de vorige minister. Menselijke emoties hebben hierbij waarschijnlijk ook een rol gespeeld.

Een systeem van kilometerheffing zou zowel 'winnaars' als 'verliezers' kennen. Met name de automobilisten die veel rijden zouden tot de 'verliezers' gaan behoren en die waren daar uiteraard niet blij mee.¹⁰

Bij de diverse belangenorganisaties waren de meningen verdeeld. Niet alle partijen waren overtuigd van de urgentie (bij de automobilist staan niet de files, maar asociaal rijgedrag bovenaan de lijst van ergernissen) en velen twijfelden aan de haalbaarheid van een goed werkend systeem (zeker op korte termijn). Anderzijds zagen veel partijen ook wel in dat er geen geloofwaardige alternatieven voor de kilometerheffing waren en dat het voorgestelde systeem kansen bood. Het MKB maakte zich vooral zorgen over de kosten. De ANWB had bezwaren, hoewel er voor haar ook commerciële mogelijkheden lagen. Volgens één van de geïnterviewden heeft de ANWB over het geheel genomen een onduidelijke, zwalkende rol gespeeld.

Er is veel discussie geweest over de tarieven, de verdelingseffecten en compensatiemogelijkheden. Veel automobilisten vinden dat de opbrengsten van de heffing ten goede zouden moeten komen aan de sector. Voor de provincies was een belangrijk punt dat de opcenten op de MRB (voor hen een belangrijke inkomstenbron) zouden verdwijnen. De grote steden hadden wel belang bij 'rekeningrijden', omdat zij een deel van de opbrengsten zouden krijgen om regionale verkeersknelpunten op te lossen.

Tussen de twee meest betrokken ministeries (Financiën en V&W) was sprake van een duidelijk verschil in 'cultuur' (karikaturaal gesteld: de 'boekhouders' versus de 'cowboys') en belangen (Financiën: een betrouwbare en zekere inkomstenbron; V&W: filebestrijding). Bij V&W is men sterk gericht op het creëren van oplossingen ('jumping to instruments') en is er vaak te weinig aandacht voor zaken als proces, timing, acceptatie

¹⁰ Het aantal 'winnaars' (automobilisten die minder dan ± 18.000 km per jaar rijden) zou overigens wel groter zijn dan het aantal 'verliezers' (Voortgangsrapport 'Betalen per kilometer', Tweede Kamer 2001-2002, 27 455, nr. 10). Bovendien bood het systeem aan de 'verliezers' de mogelijkheid om door hun mobiliteitskeuzegedrag hun 'verlies' te beperken.

en draagvlak. Bij Financiën was men niet enthousiast over de kilometerheffing, maar er werd wel loyaal meegewerkt.

5.6 Sociaal-culturele en psychologische factoren

Een (potentiële) succesfactor was het ‘momentum’ dat in 2001 ontstond toen in korte tijd het besef bij diverse partijen doordrong dat er echt iets te gebeuren stond. Tal van bedrijven (zoals CMG, KPN, Bosch en Siemens) raakten enthousiast en waren, net als V&W, bereid om hun nek uit te steken en risico’s te nemen.

De drievoudige doelstelling van het project (betalen naar rato van gebruik; betere wegbenutting; bestendige bron van overheidsinkomsten tegen lage perceptiekosten) kan worden gezien als een belemmerende factor, doordat er uiteenlopende ideeën bestonden over de vraag welke doelstelling de belangrijkste was.

In de samenleving bestond twijfel over de vraag of het systeem wel zou kunnen functioneren en of het wel het beoogde effect (in termen van rijgedrag) zou hebben. Het ging om een complexe verandering en er waren nog geen voorbeelden van geslaagde gelijksoortige projecten.

De publieke beeldvorming werd gedomineerd door het vooruitzicht van ‘betalen om in de file te mogen staan’. De boodschap dat autobezit goedkoper zou worden en dat een grote groep (degenen die weinig rijden) er financieel op vooruit zou gaan is niet goed gecommuniceerd.¹¹ Daarnaast is de acceptatie van (nieuwe) overheidsregulering, met name als die op de auto betrekking heeft, in het algemeen sowieso gering.

In ‘focusgroepen’ is gediscussieerd over de diverse aspecten van de kilometerheffing, teneinde erachter te komen wat men ervan vond en hoe men erop zou reageren. Dit leverde een zeer wisselend beeld op.

De kilometerheffing sluit goed aan bij maatschappelijke trends zoals individualisering en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid. Het systeem laat mensen betalen voor wat ze gebruiken, rekening houdend met het tijdstip en de wijze waarop ze het gebruiken. Ook beantwoordt het aan de wens van de burger om zelf te bepalen hoe hij in zijn mobiliteitsbehoefte voorziet en biedt het de informatie aan die hij daarbij nodig heeft.

De media hebben een positieve tot neutrale rol gespeeld in het hele project.

5.7 Economische factoren

Het gaat bij de kilometerheffing om een project waarbij de omvang van de investeringen, de belangen van de diverse partijen en de potentiële sociaal-economische effecten zeer groot zijn.

Er zijn kosten-baten-analyses (KBA’s) gemaakt van de kilometerheffing, zowel van de variant met als zonder private deelname. Het CPB heeft deze KBA’s getoetst.

¹¹ De door Roel Pieper voorgestelde term ‘MobiMiles’ was in dit opzicht neutraler dan ‘rekeningrijden’ of ‘kilometerheffing’, maar premier Kok wilde niet dat er een Engelse term zou worden gebruikt.

In het Infrastructuurfonds was € 450 miljoen gereserveerd voor de kilometerheffing. Dit zou onvoldoende geweest zijn om het hele project te realiseren. De discussie over de vraag of je de investeringen zou kunnen terugverdienen door middel van een opslag op de tarieven (b.v. 0,1 cent per km) is nooit afgerond. Toch bestaat er weinig twijfel dat de financiering van de basisinfrastructuur niet het knelpunt geworden zou zijn.

Over de bestemming van de opbrengsten uit de kilometerheffing bestond geen eensgezindheid. Bij Financiën ging men uit van budgettaire neutraliteit, hetgeen betekende dat de opbrengsten uit de heffing (die in de plaats zou komen van bestaande belastingen) ongeoormerkt in de schatkist zouden vloeien. Er gingen echter ook stemmen op om het systeem meer te zien als een toepassing van markteconomische principes op weginfrastructuurgebruik, hetgeen zou pleiten voor een koppeling van de opbrengsten aan investeringen in infrastructuur.

Voor het bedrijfsleven bood de kilometerheffing interessante perspectieven. Veel bedrijven zaten op het vinkentouw in afwachting van uit het project voortvloeiende aanbestedingen. Als Nederland eenmaal het voortouw zou hebben genomen op dit gebied, zou dit een interessante uitgangpositie hebben opgeleverd voor het geval dat andere landen zouden volgen. Behalve exportmogelijkheden zouden er, dankzij schaalvoordelen, ook kostendalingen kunnen optreden. Daarnaast werd de koppeling van ‘betalen per kilometer’ aan commerciële diensten als een aantrekkelijke optie gezien (waardoor ook de kosten van het systeem gereduceerd zouden kunnen worden). Het vooruitzicht van een systeem dat tweerichtings-communicatie mogelijk maakt met alle 7 miljoen auto’s in Nederland leek voor veel bedrijven interessant te kunnen zijn. Er is geprobeerd om het bedrijfsleven hiervoor te interesseren, ondermeer door het organiseren van een dag op Schiphol (waar honderden bedrijven, ook uit het buitenland, aan deelnamen). Overigens heeft het Ministerie van EZ, waarvan men in dit verband zou kunnen verwachten dat het ook geïnteresseerd zou kunnen zijn, zich steeds afzijdig gehouden. Minister Jorritsma was van mening dat het aan de markt overgelaten moest worden.

5.8 Conclusies

De belangrijkste ‘succesfactor’ voor de introductie van de kilometerheffing in Nederland lijkt de aanwezigheid van een zeer gemotiveerde V&W-minister en dito ambtenaren te zijn geweest. Dat het desondanks nog niet tot invoering van zo’n systeem is gekomen, kan waarschijnlijk vooral worden geweten aan de volgende ‘faalfactoren’:

- Gebrek aan politieke wilskracht om de mobiliteitsproblemen duurzaam op te lossen;
- De politieke verschuivingen na de moord op Pim Fortuyn.

De belangrijkste les die uit het project geleerd zijn (of kunnen worden) is volgens de geïnterviewden dat er in Nederland veel kennis en ervaring op het gebied van mobiliteit aanwezig is, maar dat deze kennis onvoldoende wordt benut. Bij vraagstukken als het onderhavige is het van groot belang dat er een sterke overheid is, die inhoudelijk op gelijkwaardig niveau kan praten met de private sector. Daartoe moet er geïnvesteerd worden in mensen met kennis van zaken. Echter, als de politieke prioriteiten verschuiven blijkt het moeilijk te zijn om die kennis vast te houden.

5.9 Samenvattend overzicht van de succes- en faalfactoren

Technisch-inhoudelijke factoren	
• aanwezigheid technische expertise en knowhow	+
• systeem past goed bij ontwikkelingen in ICT	+
• beoogde systeem bestond als zodanig nog niet (ook niet elders)	0
• grote omvang van het project	0
Bestuurlijk-juridische factoren	
• voertuigeisen alleen mogelijk in EU-verband	0
• aparte wet- en regelgeving nodig (maar geen ingewikkelde procedures)	0/+
• organisatorische complexiteit	0
Politieke en procesgerelateerde factoren	
• gedrevenheid minister (Netelenbos) en gemotiveerdheid ambtenaren	+
• druk om plannen door te zetten; geen gelegenheid voor reflectie over alternatieven	-
• politieke verschuivingen in de loop van het project	-
• behoefte (onder nieuw kabinet) om plannen ex-minister te torpederen	-
• cultuur bij V&W: 'jumping to instruments'	-
Sociaal-culturele en psychologische factoren	
• drievoudige doelstelling (betalen naar rato van gebruik; betere wegbenutting; bestendige bron van overheidsinkomsten tegen lage perceptiekosten)	-
• fileproblemen niet door iedereen als voldoende urgent ervaren om zo'n ingrijpende maatregel te rechtvaardigen	-
• scepsis, twijfel en ongeloof over effectiviteit (technisch en rijgedrag)	-
• gebrekkige communicatie (negatieve beeldvorming: 'betalen voor stilstaan' i.p.v. 'autobezit wordt goedkoper' en 'velen gaan erop vooruit')	-
• focusgroepen georganiseerd	+
• aandacht media	0
• km-heffing past bij trends als individualisering en grotere eigen verantwoordelijkheid	+
Economische factoren	
• gebrek aan overeenstemming over verdeling lasten en inkomsten	-
• Compensatiemogelijkheden niet uitgewerkt	-
• financiering basisinfrastructuur was nog niet rond	0
• mogelijkheden voor aanvullende diensten	+
• combinatie met commerciële diensten in principe mogelijk	+
• vooruitzicht van kostendalingen	+
• interesse bij marktpartijen (aanbestedingen; export van het concept)	+

Geïnterviewde personen:

Dhr. mr. drs. J.B. Dijkstra, projectmanager, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Personenvervoer, Directie Wegen en Verkeersveiligheid

Prof. ir. R. Pieper

6. Carpoolwisselstrook

6.1 Achtergrond en korte omschrijving van het project

Het carpoolbeleid bestaat sinds 1992. Vanaf dat het SVV II de doelstelling formuleerde dat de gemiddelde bezettingsgraad van de auto van 1,2 naar 1,6 zou moeten zijn gegroeid in 2010, raakte carpoolen als middel in de belangstelling. Sindsdien is er heel wat gebeurd om het carpoolen te bevorderen. Eén van de spraakmakende maatregelen was de carpoolwisselstrook. Het doel van deze strook was tweeledig: Enerzijds het verminderen van de vervoersdruk op de A1 nabij Diemen en anderzijds het stimuleren van het concept carpool.

De A1 bij Muiderberg (in de richting van de A10) had grote capaciteitsproblemen, wat resulteerde in lange files, zowel 's ochtends als 's middags. Daarom werd in 1993 de carpoolwisselstrook geopend. Deze strook had een lengte van 7 km en was gesitueerd tussen Muiderberg en Diemen.

De reden dat er gekozen was voor een *wisselstrook* is dat uit een analyse van de verkeersstromen bleek dat 's ochtends 60% van de verkeersstroom richting Amsterdam ging en 40% richting het Gooi en dat dit 's avonds andersom het geval was. Daarom zou de carpoolstrook 's ochtends in de richting van Amsterdam opengesteld moeten worden en 's middags in omgekeerde richting.

De reden dat er gekozen was voor een *carpoolwisselstrook* is dat de toenmalige minister-president Lubbers het belang wilde benadrukken van het concept carpoolen. Een goede manier om het carpoolen aantrekkelijker te maken is het verminderen van files voor deze groep weggebruikers waardoor een kortere reistijd ontstaat. Zo ontstond de carpoolwisselstrook waarbij gekozen is voor de '3+ variant', wat betekent dat er minimaal 3 personen in de auto moeten zitten. Omdat het verkeer vanuit het Gooi niet genoeg carpoolers zou opleveren is er een extra aansluiting door middel van een viaduct gerealiseerd om ook carpoolende bestuurders vanuit Almere toe te kunnen laten. Helaas was het niet mogelijk om automobilisten vanuit Amsterdam aan te sluiten op de A6 omdat het benodigde viaduct hiervoor niet gerealiseerd kon worden. Dit resulteerde in het feit dat de strook 's ochtends een carpoolstrook was richting Amsterdam en 's middags een extra rijstrook (zonder carpooleis) richting het Gooi.

In de korte tijd dat de strook geopend was steeg de vervoerprestatie op de strook van 1400 personen in de spits tot 1700. De reistijdwinst op het traject Almere-Diemen in de spits bedroeg ongeveer 10 tot 20 minuten. Ongeveer 10% van de automobilisten op de carpoolwisselstrook ging door aanleg van de carpoolwisselstrook carpoolen of besloot met de bus te gaan (die ook over de strook mocht). Dit wil zeggen: de carpoolwisselstrook zorgde voor 170 automobilisten minder (ultieme effectiviteit). Het bedrag dat ermee gemoeid was om van de reeds geplande wisselstrook een carpoolwisselstrook te maken was 14 miljoen gulden.¹²

¹² Kansen voor carpoolen. Succes en mislukkingen van acht jaar carpoolbeleid. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2000

De Carpoolwisselstrook werd in september 1994 weer gesloten. Volgens de adviesdienst verkeer en vervoer komt dit niet doordat de strook ineffectief was, maar doordat het juridisch twijfelachtig was (en is) of een strook exclusief voor carpoolers bestemd mag worden. Zo is het besluit de strook enkel open te stellen voor drie of meer personen in één auto achteraf onjuist gebleken, mede dankzij een juridische actie van ex-minister Westerterp.

Verder bestonden er tegenstrijdige verwachtingen ten aanzien van de carpoolwisselstrook: deze diende zowel om het carpoolen te bevorderen als om de congestie terug te dringen. Echter, om het carpoolen aantrekkelijker te maken door reistijdwinst, heeft de carpoolwisselstrook wel een file nodig op de naastliggende weg. Deze tegenstrijdigheid in de communicatie heeft mede gezorgd voor minder draagvlak voor de doelstelling om het carpoolen te bevorderen.

6.2 De doelstelling(en) van het project en de realisatie ervan

Begin jaren '90 besloot Rijkswaterstaat dat er een oplossing moest komen voor de congestieproblemen op de A10 tussen het Gooi en Amsterdam. Rond die tijd kwam ook het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV II) uit waarin naast het bestrijden van files ook het verminderen van (de groei van) het aantal automobilisten van belang was. Dit was mede de achtergrond van het voorstel van de toenmalige minister-president de heer Lubbers om van de strook een carpoolwisselstrook te maken.

Zoals gezegd was de doelstelling van de carpoolwisselstrook was eigenlijk tweeledig: enerzijds diende de capaciteit van het wegvak A10 tussen Muiderberg en Diemen verhoogd te worden, anderzijds wilde men het concept 'carpoolen' verder stimuleren. In de externe communicatie is vooral gefocust op de carpoolfunctie van de strook en op het terug brengen van het aantal automobilisten. Het verminderen van de file op de A10 en het gebruik van de strook als gewone wisselstrook in de middag werd min of meer op de achtergrond gehouden.

Kwantitatieve doelstellingen waren binnen het project niet duidelijk geformuleerd. Er was wel vooronderzoek gedaan m.b.v. kentekenonderzoek en enquêtes naar het aantal mogelijke gebruikers van de carpoolwisselstrook. Er werd langdurig gediscussieerd over het al dan niet uitvoeren van een 2+ of een 3+ variant, oftewel of er minstens 2 of minstens 3 personen in de auto aanwezig moesten zijn. De verwachting van de reductie van het aantal automobilisten met de 3+ variant (waar men tijdens de berekeningen vanuit is gegaan) is tijdens de korte periode dat de strook geopend was volgens één van de geïnterviewden (de heer Binkhorst) wel degelijk gehaald. Volgens één van de respondenten is de standaard norm of doelstelling voor een rijstrook van 800-1000 voertuigen per uur duidelijk niet gehaald. Uit deze twee meningen blijkt dat er geen duidelijke, algemeen geldende kwantitatieve doelstellingen waren.

Volgens het vooronderzoek waren er genoeg potentiële gebruikers van de carpoolstrook. Onder de respondenten bevond zich al een vrij groot aantal carpoolers en een groot deel van de anderen gaf aan geïnteresseerd te zijn. Op grond van deze uitkomsten werden de kwantitatieve doelstellingen geformuleerd, die niet heel erg ambitieus leken. Later bleek dat de uitkomsten van het onderzoek niet representatief waren omdat relatief veel geïnteresseerde mensen gereageerd hadden en hier was niet voor gecorrigeerd. Nu kan gesteld

worden dat de werkelijkheid veel minder rooskleurig was en dat de doelstellingen dus wel ambitieus waren.

Als we kijken naar de realisatie van de doelstellingen blijkt dat met name het stimuleren van het concept carpool niet gelukt is. Er waren minder gebruikers van de carpoolwisselstrook dan verwacht en bovendien veroorzaakte het 'haat en nijd' op de gewone stroken, waar wel files stonden. Het argument was dat de strook met het belastinggeld van iedereen betaald was maar dat niet iedereen er gebruik van kon maken. Dit leidde er zelfs toe dat automobilisten die aan het einde van de carpoolwisselstrook wilden invoegen er niet tussen gelaten werden. Dit alles droeg niet bij aan een positief imago van het carpoolen. Desondanks werden de verwachtingen van de reistijdwinst voor de carpooler wel gehaald. Deze bedroeg, zonder het ophalen van bijrijders, ongeveer 20 minuten.

Het effect in de avondspits van de wisselstrook was een stuk duidelijker voor de consumenten omdat er daadwerkelijk minder files ontstonden.

Uiteindelijk is het project 'carpoolwisselstrook' vroegtijdig stopgezet en zijn de doelstellingen aangepast naar filereductie in plaats van autoreductie. Even is nog geprobeerd om de strook aan te passen tot de 2+ variant. Hiervoor was ook toestemming gegeven vanuit de regering en voorbereidingen waren reeds getroffen. Maar doordat het ministerschap van mevr. Maij-Weggen overgenomen werd door de heer Andriessen, die niet geïnteresseerd was in de strook, heeft de 2+ variant geen kans meer gekregen en werd de carpoolwisselstrook een wisselstrook. De belangrijkste reden hiervoor was de tweeslachtigheid van de doelstelling en van de uitvoering. Ook de media, die vooral bij monde van de Telegraaf veel negatieve berichten plaatsten, hebben een bijdrage geleverd aan het mislukken van het project. Wellicht had de 2+ variant nog een kans gekregen als het imago van de strook beter was geweest. Als laatste oorzaak van het niet halen van de doelstellingen kan de eerder beschreven politieke discontinuïteit genoemd worden.

6.3 Technisch-inhoudelijke factoren

De Carpoolwisselstrook was in Nederland een uniek project maar in de Verenigde Staten waren voldoende voorbeelden voor handen. Volgens een respondent is veel, met name technische kennis, vanuit Amerika benut. Vooral met betrekking tot de 2+ en 3+ variant zijn uitvoerige studies verricht. Volgens een respondent was er wel kennis vanuit Amerika beschikbaar maar werd deze niet goed benut. De Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer (AVV) gaf alleen antwoord op de gestelde vragen van de directie Noord-Holland en kwam niet met kritische opmerkingen. Er heerste teveel optimisme over het project met name doordat het zeer politiek gewenst was. Verder was de kennis die overgenomen werd vanuit Amerika vooral gericht op de technische kant van het project en niet op de beleidskant.

Doordat er voldoende ruimte was tussen de bestaande rijbanen kon de carpoolwisselstrook vrij makkelijk binnen het bestaande wegvak worden aangelegd. Dit betekende dat er geen Tracéwetprocedure doorlopen hoefde te worden en ook dat het bestemmingsplan geen aanpassing behoeft. Wel waren er wat problemen met de aansluiting op de A6 richting Almere. Zoals eerder beschreven was er geen ruimte voor de fly-over aan de zuidzijde waardoor automobilisten vanuit Amsterdam richting Almere geen aansluiting

hadden. Daardoor werd de carpoolwisselstrook in de middag een extra strook richting het Gooi.

De belangrijkste technische normen of standaarden die een rol speelden, hadden betrekking op de veiligheid. Omdat de strook afgesloten was van de andere twee rijbanen was de bereikbaarheid voor hulpdiensten in geval van nood slecht. Daarom stond er in het begin altijd een takelwagen klaar en werd met behulp van camera's het verkeer in de gaten gehouden. Later bleven alleen de camera's over. Ook was de strook zo aangelegd dat twee bussen elkaar konden passeren zodat in principe, bij geval van pech, de gestrande auto of bus niet al het verkeer zou ophouden. Verder was de bewegwijzering een vrij complex geheel. De wisselborden werden mede in het kader van dit project versneld ontwikkeld.

Een neveneffect van het project was het afvlakken van de avondspits, doordat mensen eerder van hun werk vertrokken om van de wisselstrook gebruik te maken zodra die 's middags open ging voor alle automobilisten.

Het project was vrijwel alleen door Rijkswaterstaat opgezet, waardoor het niet als organisatorisch complex gekenmerkt kon worden. Een groot nadeel was wel dat door een gebrek aan externe communicatie het draagvlak bij andere partijen en bij de burgers laag was. Pas in een laat stadium werden de ANWB, de RAI, de BOVAG en het KLPD bij het project betrokken. Deze partijen waren noodzakelijk voor de draagvlakverwerving en de handhaving.

Eén van de oorzaken van het feit dat ze zo laat betrokken werden bij het project was dat men bij Rijkswaterstaat dacht dat iedereen enthousiast over het project zou zijn en geen problemen verwachtte. Er was zeker geen rekening gehouden met een actie als die van de heer Westerterp. Deze voormalige minister van V&W maakte bewust in zijn eentje gebruik van de carpoolwisselstrook en kreeg daarvoor een proces-verbaal. Zijn doel was om een proces te winnen op basis van het feit dat de borden nog niet rechtsgeldig waren en dat er geen wet was die het mogelijk maakt om de toegang tot een weggedeelte te baseren op het minimaal aantal inzittenden dat een auto moet hebben. Uiteindelijk werd de heer Westerterp in het gelijk gesteld en werd de strook voor iedereen opengesteld. Volgens de heer Weebers was de actie van de heer Westerterp geen belangrijke factor voor het vroegtijdig beëindigen van de carpoolwisselstrook, maar was de actie op dat moment de druppel die de emmer deed overlopen.

6.4 Bestuurlijk-juridische factoren

Doordat de carpoolwisselstrook een initiatief van Rijkswaterstaat was en plaatsvond binnen de bestaande verkeersruimte hebben weinig beleidskaders of wet- en regelgeving invloed gehad op de ontwikkeling of de realisatie van de strook. Wel was de Wegenverkeerswet van belang en sloot het carpoolconcept aan bij het SVV II waarin het vermindere(n) van (de groei van) het aantal automobilisten en het verhogen van de bezettingsgraad van auto's gestimuleerd werd.

Juridisch gezien leek het een eenvoudig project. Het werd simpel gehouden en voor het verkeersbesluit heeft een inspraakprocedure plaatsgevonden. De juridische complicaties die door de actie van de heer Westerterp ontstonden had Rijkswaterstaat niet voorzien. Ook de verdeling van taken was volgens de heer Weebers simpel gehouden. Het project

werd top-down geïmplementeerd met weinig tot geen inspraak van andere partijen. De heer Binkhorst heeft dit iets anders ervaren. Hij vond dat er onduidelijkheid onstond over de verdeling van de taken doordat het carpoolconcept pas later en van boven af werd toegevoegd aan het project.

6.5 Politieke en procesgerelateerde factoren

De tamelijk eenzijdige projectorganisatie leidde ertoe dat niet alle noodzakelijke instituties gehoord werden. De ideeën van organisaties zoals de ANWB of de BOVAG werden in eerste instantie niet meegenomen. Hierdoor was de betrokkenheid van overheden en bestuurlijke organen niet hoog te noemen. Toen de wisselstrook een carpoolwisselstrook zou worden voelden andere bestuursorganen zich al meer betrokken bij het project en was er een bereidheid tot verandering, met name bij toenmalig minister van V&W Maij-Weggen. Zij kan, samen met voormalig minister-president Lubbers, een voortrekker van het project genoemd worden. Er waren ook saboteurs aanwezig. Met name de heer Westerterp en de redactie van de Telegraaf probeerden de carpoolwisselstrook in een kwaad daglicht te stellen. Volgens de respondenten kwamen hun daden voort uit persoonlijke wrok.

Het besluitvormingsproces had in eerste instantie een smalle basis en was daardoor harmonieus. In tweede instantie zou het conflictueus genoemd kunnen worden. Een belangrijke oorzaak hiervan was de politieke discontinuïteit en het korte termijn denken van betrokken besluitvormers. Zoals eerder genoemd was met minister Maij-Weggen al afgesproken dat de carpoolwisselstrook van de 3+ variant over zou gaan in de 2+ variant als de juridische kant geregeld was. Hiervoor waren de technische voorbereidingen zelfs al gereed. Maar de (tijdelijke) opvolger van mevr. Maij-Weggen besloot om van de carpoolstrook een wisselstrook te maken en de 2+ variant geen kans te geven.

De betrokken beslissers waren bij de start van het project bereid tot verandering en ook tot het nemen van risico. De mogelijkheid om van de 3+ variant over te gaan naar de 2+ variant werd van begin af aan in gedachten gehouden. Toch was er later duidelijk minder bereidheid tot verandering aanwezig. Dit werd met name veroorzaakt door de negatieve houding van een deel van de media en de protesten van de automobilisten die niet van de strook gebruik maakten en wel in de file stonden.

De externe communicatie kwam pas laat op gang. Terwijl de strook al bijna gerealiseerd was moest het contact met de ANWB, de BOVAG, de RAI en het KLPD nog gelegd worden. Maar vanaf die tijd verliep het contact goed. De ANWB, RAI en BOVAG verklaarden zich voorstander van het project om zo een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid te tonen.

De voorlichting aan de gebruikers was lastiger vanwege de dubbele doelstelling. Daarom is besloten om de nadruk te leggen op het carpool aspect. Dit is met behulp van folders, krantenadvertenties en TV-spotjes kenbaar gemaakt aan de consument.

6.6 Sociaal-culturele en psychologische factoren

De belangrijkste belanghebbenden binnen het project waren de gebruikers van de carpoolwisselstrook. Deze bestonden uit personen die minimaal met zijn drieën in een auto

zaten, inzittenden van bussen en motorrijders. Andere belanghebbenden waren de gebruikers van de wisselstrook in de avondspits.

De automobilisten zagen over het algemeen wel de noodzaak in van het verminderen van files maar minder het belang van carpoolen. Carpoolen was vooral een sociaal gewenst concept. Dit is waarschijnlijk de oorzaak van de (te) positieve reacties op het vooronderzoek van Rijkswaterstaat.

De belangrijkste gedragsverandering die in combinatie met de carpoolwisselstrook van de betrokkenen verlangd werd, was dat ze met minstens drie personen in een auto gingen zitten, hetgeen veel lastiger realiseerbaar is dan met twee personen.

Ondanks de toenemende mate van individualisering van de samenleving was de carpoolwisselstrook toch een redelijk succes tijdens de korte periode dat er gebruik van gemaakt kon worden. Dit kwam mede doordat de consument in die tijd wel geïnteresseerd was in het concept carpoolen. Een ander deel belanghebbenden, degenen die geen gebruik maakten van de carpoolwisselstrook, waren minder enthousiast, met name omdat deze strook ook van hun belastinggeld was aangelegd en zij er geen gebruik van mochten maken.

De rol van de media was redelijk groot, vooral met betrekking tot het imago van het project. De meeste kranten waren vrij objectief maar vooral de Telegraaf was vrij opiniërend bezig. Zo leverde zij een 'uitkniphoofd' dat voor het raam geplakt kon worden en zo op een extra inzittende zou lijken. De actie van de heer Westerterp werd snel opgepikt in de media en er werd veel aandacht aan besteed. Het feit dat veel journalisten gebruik maken van de weg tussen Hilversum en Amsterdam zorgde ervoor dat weinig zaken onopgemerkt bleven.

6.7 Economische factoren

Doordat het project vooral een Rijkswaterstaat project was werden de kosten, die voor Rijkswaterstaat begrippen niet extreem hoog waren, betaald door het rijk. Het risico was niet hoog omdat de strook hoe dan ook benut zou worden. De rentabiliteit was berekend op basis van gebruikelijke (technische) criteria samen met de filekosten.

Financiële prikkels waren niet direct aanwezig al werd er wel reclame gemaakt voor de reistijdwinst en de kostenbesparing door het delen van de vervoerskosten.

De kosten van het project werden niet verhaald op degene die ervan profiteerden, dit leverde in een aantal gevallen protest op. Als bepaalde marktpartijen zoals profiterende bedrijven meegefinancierd hadden waren er wellicht minder protesten geweest.

6.8 Conclusies

Als belangrijkste 'faalfactoren' voor het vroegtijdig sluiten van de carpoolwisselstrook kunnen genoemd worden:

- Tweeslachtigheid van de doelstelling;
- De voorlichting aan gebruikers, organisaties en de pers (weinig draagvlak) die te laat op gang kwam;
- Het negatieve imago van de carpoolwisselstrook mede veroorzaakt door de rechtszaak tegen de heer Westerterp en door de negatieve verhalen in de pers;

- Niet-kritische (naïeve) voorbereiding;
- Politieke discontinuïteit.

Lessen die uit het project geleerd zijn (of kunnen worden) zijn volgens de geïnterviewden:

- Dat controversiële projecten geen dubbeldoelstelling moeten krijgen;
- Dat communicatie en interactie met de pers van groot belang is;
- Dat bepaalde belanghebbenden, zoals een uitvoerende dienst als het KLPD, de ANWB en personen of organisaties die direct beïnvloed worden veel eerder bij het project betrokken moeten worden (minder top-down ontwikkelen);
- Dat het goed is om kleinschalig, zonder een hoge drempel te beginnen, in dit geval met een 2+ variant, en later meer eisen te stellen.

6.9 Samenvattend overzicht van de succes- en faalfactoren

Technisch-inhoudelijke factoren	
• Tweeslachtigheid van de doelstelling	-
• Relatief eenvoudig in te passen	+
• Niet-kritische (naïeve) voorbereiding	-
• Bestaande voorbeelden in het buitenland	+
Bestuurlijk-juridische factoren	
• Geen duidelijke inspraakprocedure	-
• Geen regeling die mogelijk maakt om bepaalde automobilisten uit te sluiten	-
• Alleen door RWS opgezet en uitgevoerd	-
• Sterke voortrekker	+/-
• Bereidheid tot het nemen van risico's	+
Politieke en procesgerelateerde factoren	
• Te groot begonnen met te hoge drempel	-
• Politieke discontinuïteit	-
• De communicatie met gebruikers, organisaties en de pers (weinig draagvlak) kwam te laat op gang	-
• Het negatieve imago van de carpoolwisselstrook, mede veroorzaakt door de rechtszaak tegen dhr Westerterp en door de negatieve verhalen in de pers	-
• Geen bereidheid tot tussentijdse aanpassing bij politiek (wel bij ministerie)	-
Sociaal-culturele en psychologische factoren	
• Persoonlijke wrok (Dhr. Westerterp en Telegraaf)	-
• Negatieve houding media	-
• Twee personen meenemen in de auto kost veel meer tijd dan één persoon	-
• Project was gesitueerd langs de weg waar dagelijks de meeste journalisten rijden	-
• Verwachtingen lagen te hoog door sociaal wenselijke antwoorden respondenten	-
Economische factoren	
• Betaald met ieders belastinggeld maar alleen toegankelijk met een 3+ bezetting	-

Geïnterviewde personen:

Dhr. G.J. Binkhorst, Adviseur XTNT

Dhr. John Weebers, Habiforum

7. Treintaxi

7.1 Achtergrond en korte omschrijving van het project

Toen in 1988 de wet Personenvervoer gewijzigd werd, werd het mogelijk om in één (taxi)rit meerdere personen met een verschillende herkomst of bestemming te vervoeren. Dit maakte de ontwikkeling van deeltaxi's in het algemeen en de Treintaxi in het bijzonder mogelijk.

De Treintaxi werd bedacht en ontwikkeld door de NS afdeling 'Marketing Reizigers Vervoer' en had als doel meer nieuwe treinreizigers aan te trekken en de service te verhogen voor bestaande reizigers.

Om dit te bereiken werden in 1990 in eerste instantie 30 standplaatsen gecreëerd voor zogenaamde Treintaxi's. Deze taxi's richtten zich op het voor- en natransport van treinreizigers tegen een relatief lage prijs en op een relatief eenvoudige manier. Bovendien rijden de taxi's vanaf de eerste trein 's ochtends tot en met de laatste trein 's nachts. Als er nachttreinen rijden, zijn de Treintaxi's zelfs 's nachts aanwezig.

Met name in het begin was de prijs laag, doordat het Ministerie van V&W een bijdrage leverde aan de kosten. De herkenbaarheid van de donkerblauwe auto's en het feit dat er in het begin van het project altijd een taxi gereed stond voor het station droeg bij aan de eenvoud van het gebruik. Dit leidde tot een verdubbeling van het aantal stations met Treintaxi 1 jaar na de opening, en in 1996 zelfs tot een totaal van 110 stations waar men van deze service gebruik kon maken. In die tijd maakten bijna 4 miljoen reizigers per jaar gebruik van de Treintaxi.

De laatste jaren nam het aantal reizigers dat gebruik maakte van de Treintaxi af. Redenen hiervoor zijn de verhoging van de prijs van het kaartje (omdat na drie jaar de bijdragen van het ministerie aan het project gestopt waren) en de afname van het aantal reizigers buiten de spits (die veelal gebruik maakten van de taxi). Mede door de stijgende kosten van de Treintaxi en de toenemende bezuinigingen bij de NS is er een kentering gekomen in het succes van het project.

In 2003 besloot de NS om alleen de Treintaxi's te behouden in regio's waar de overheid, met name de provincie, een bijdrage levert aan de kosten. Deze kosten zouden passen binnen de opbrengstsuppleties die, sinds 2003, bij Collectieve Vraagafhankelijke Vervoerssystemen (CVV) horen. De overheid betaalt dan een aanvulling op de vervoerskosten (al is voor de toekomst niet zeker of deze opbrengstsuppleties behouden blijven). Niet alle regio's hebben de Treintaxi in hun CVV opgenomen. Zo rijden er bijvoorbeeld in de provincie Gelderland vanaf april 2004 geen Treintaxi's meer en is het totaal aantal stations waar deze service aanwezig is teruggebracht tot 62.

De NS houdt zich nu alleen nog bezig met de 'buitenkant' van de Treintaxi: ze verkoopt de kaartjes, onderhoudt de landelijke formule en herkenbaarheid en zorgt voor de reclame en marketing.

7.2 De doelstelling(en) van het project en de realisatie ervan

Het project Treintaxi is opgezet door de NS afdeling 'Marketing Reizigers Vervoer' met als doel meer (nieuwe) treinreizigers aan te trekken en voor de reeds bestaande treinreizigers de service te verhogen. Aan het einde van de jaren tachtig was de NS nog niet geprivatiseerd en kwam het keten-denken op: het feit dat de trein onderdeel uitmaakt van een langere vervoersketen. Zo werd er in die tijd ook gewerkt aan fietsenstallingen en aan extra parkeerplaatsen. Toen de NS enkele jaren later geprivatiseerd werd, werd de Treintaxi gezien als een project dat behoorde bij de NS en niet als CVV. Daarom is het tot voor kort een project van de NS gebleven.

In de loop van de tijd zijn de doelstellingen niet veranderd, al werden ze wel moeilijker meetbaar. Eén jaar en drie jaar na de start van het project is onderzocht of er daadwerkelijk nieuwe treinreizigers aangetrokken werden door de Treintaxi. De doelstelling was dat minstens 10% van de taxigebruikers nieuwe reizigers zouden zijn en dit bleek haalbaar. Na drie jaar was het eigenlijk niet meer mogelijk om het effect van de Treintaxi op het aantrekken van nieuwe reizigers te meten omdat het project al helemaal ingeburgerd was.

Overigens overtrof het succes van de Treintaxi de verwachtingen. Men begon in 1990 met 30 stations, na 1 jaar werd het aantal verdubbeld en in 1996 kon men zelfs op 110 stations gebruik maken van deze service.

Uit kwaliteitsonderzoek blijkt dat de reizigers de aanwezigheid van de Treintaxi en ook de bijbehorende service van de chauffeurs hoog waarderen. Op een aantal 'stillere' stations had de Treintaxi ook een sociale functie en zorgde voor een (gevoelsmatig) betere ontsluiting. Vanaf het jaar 2002 is de NS begonnen met het overhevelen van taken die horen bij de bedrijfsvoering van de Treintaxi naar de provinciale overheden. Deze decentrale overheden kunnen als OV-autoriteit een bijdrage ontvangen van het rijk voor CVV. De NS, als zelfstandig bedrijf, komt hiervoor niet in aanmerking.

Men zou kunnen concluderen dat het project zijn doelstellingen behaalt en dat het geslaagd is. Toch is in april 2004 het aantal stations met Treintaxi gehalveerd. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de bezuinigingen bij de NS en het overhevelen van taken naar de provinciale overheden. Omdat een aantal provincies al voldoende CVV hebben, hebben zij de Treintaxi niet 'overgenomen'. Ook het teruglopend aantal gebruikers is een oorzaak van de kentering in het succes. In 1997 maakten zo'n 3,8 miljoen reizigers gebruik van de treintaxi, in 2003 waren dit er 2,2 miljoen. Belangrijkste redenen hiervoor zijn het duurder worden van het kaartje, de soms onvoldoende beschikbaarheid van de taxi's en de langere wachttijden, de opkomst van alternatieve deeltaxisystemen en de toenemende congestie, die zorgt voor vertragingen.

Het feit dat de provinciale overheden nu voor een deel bereid zijn om hun eigen budget aan te spreken om de Treintaxi in stand te houden kan gezien worden als een 'tweede generatie succes'. De NS verkoopt nog wel de kaartjes, zorgt voor de publiciteit en voor de herkenbaarheid die past bij andere NS producten.

Een neveneffect van de treintaxi bestaat uit het feit dat het Ministerie van V&W probeert te leren van het succes van de treintaxi door in (andere) CVV projecten ook eenheid en herkenbaarheid te stimuleren.

7.3 Technisch-inhoudelijke factoren

Het idee om een project op te zetten dat een deeltaxi combineert met het reizen per trein kan gezien worden als uniek in de wereld. Bij de start was er niet voldoende kennis aanwezig bij de NS: de taxiwereld is heel anders dan de wereld van het treinvervoer. Daarom werd al snel besloten om een platform op te richten, genaamd Nederlandse Samenwerkende Taxibedrijven, waarin werd nagedacht over de opzet en de uitvoering van het Treintaxiproject. In dit platform waren met name deskundige taxiondernemers actief. De provinciale overheden die nu het grootste gedeelte van de taken op zich hebben genomen, hebben over het algemeen nog maar weinig ervaring en kennis van zaken.

De inpassing van de Treintaxi in bestaande structuren was vrij eenvoudig. Bij elk station is/was er wel plaats voor een extra taxiplaats en een informatiezuil. Als dit problemen opleverde werd het in alle gevallen opgelost door de betreffende gemeente, die vaak enthousiast was over het project.

Verder startte het project in de tijd dat taxivergunningen nog door de provincie werden afgegeven en niet op een centrale plaats zoals momenteel het geval is. Standaarden die hierbij een rol speelden werden overgenomen van de brancheorganisatie (onderdeel taxi's). In het begin stond er altijd een taxi klaar maar later is een oproepsysteem in werking gesteld: een klant kan zich dan melden bij de centrale die zo snel mogelijk (binnen 10 minuten) een auto stuurt. Het feit dat de treintaxi op een andere plek stond dan de andere taxi's kan gezien worden als een voordeel. In die tijd stonden de 'gewone' taxi's nog in een lange, statische rij en kon er door de consument niet gekozen worden. De Treintaxi's, mede bekend om de vriendelijkheid van de chauffeurs, konden zo weggrijpen.

De taxiritten zelf worden uitgevoerd door taxiondernemingen die een contract hebben met de NS. Ondanks dat er meer dan 100 taxiondernemingen meewerkten, wordt het project door de NS/Transvision toch niet gezien als organisatorisch complex. De contracten waren immers gelijk. Ook het bewaken van de kwaliteit werd door de NS zelf georganiseerd en uitgevoerd met behulp van een soort spionnen die de kwaliteit van de taxiritten controleerden. Ze hechten groot belang aan kwaliteit en service hetgeen niet altijd even vanzelfsprekend is in de taxiwereld. Als positief neveneffect van de strenge kwaliteitseisen en de controle daarop van de NS, kan genoemd worden dat het mogen rijden van Treintaxi's een positief imago geeft in de taxiwereld.

7.4 Bestuurlijk-juridische factoren

Zoals eerder genoemd heeft de wetswijziging van de Wet Personenvervoer in 1988 de ontwikkeling van deeltaxi's mogelijk gemaakt en daardoor ook de ontwikkeling van de Treintaxi. Het was eerder namelijk niet toegestaan om klanten met verschillende bestemmingen in één taxi te vervoeren. Experimenten met CVV vanuit de overheid begonnen lang na de invoering van de Treintaxi. Hier is dus sprake van een beïnvloeding van de NS op beleidskaders in plaats van andersom.

Ook de aandacht van de NS voor de gehele vervoersketen leverde een goede basis voor de ontwikkeling van de Treintaxi. Verder waren er geen complexe bestuurlijke of juridische procedures nodig, evenmin als inspraak- of beroepsprocedures. Wel was het soms onduidelijk voor bijvoorbeeld de Tweede Kamer welke 'status' de Treintaxi had en wie er verantwoordelijk was, met name in verband met het geven van subsidies. Deze kon-

den niet aan de NS gegeven worden in verband met eerlijke concurrentie en het feit dat de NS verzelfstandigd is.

7.5 Politieke en procesgerelateerde factoren

De affiniteit van betrokken overheden en bestuurlijke organen was over het algemeen groot. Men vond het een 'leuk' project en wilde er dan ook graag aan meewerken. Zo stonden het Ministerie van V&W en met name minister Maij-Weggen erg positief tegenover het Treintaxiproject. Ze wilden zelfs 3 jaar garant staan voor de exploitatiesubsidies (na twee jaar heeft de NS aangegeven dat het project zo succesvol was, dat dit niet meer nodig was). Dit geeft ook aan dat zowel de politici als de besluitvormers gericht waren op een relatief lange termijn.

Ook was er in sommige gevallen contact met gemeentes als een stationsplein heringericht moest worden. Deze waren over het algemeen ook positief over het project.

Doordat het project organisatorisch niet complex was, verliep het besluitvormingsproces harmonieus. Er vonden enkel wat incidenten plaats met taxichauffeurs in grote steden die bang waren voor concurrentie van de treintaxi.

De samenwerking met de taxiwereld verliep in het algemeen erg goed, evenals de samenwerking met het Ministerie van V&W. Ook de samenwerking en het contact met de media verliepen op een goede manier. De media waren geïnteresseerd in het project en schonken niet (te) veel aandacht aan de incidenten met de protesterende taxichauffeurs. De NS maakte veel gebruik van de media door grote advertenties in kranten te plaatsen en zelfs TV-spotjes uit te zenden om de reiziger bewust te maken van de nieuwe service.

Er was bij de start van het project zeker sprake van een bereidheid tot verandering en het leren van fouten. De geldigheidsgebieden werden zo nu en dan aangepast (als er dorpsuitbreidingen plaatsvonden) en het aantal stations met Treintaxi werd al snel uitgebreid. Men is dus 'klein begonnen'.

7.6 Sociaal-culturele en psychologische factoren

De belangrijkste doelgroepen binnen het project zijn potentiële treinreizigers en reeds bestaande klanten van de NS. De belanghebbenden zijn de taxiondernemingen die profiteren van de extra inkomsten en de autofabrikanten. Binnen de eenduidige formule van de treintaxi is het de bedoeling dat er één merk auto's gebruikt wordt. Tijdens de ontwikkelingsfase waren meerdere autofabrikanten geïnteresseerd om auto's te leveren en zo hun naamsbekendheid en marktpotentieel uit te breiden. Uiteindelijk is er gekozen voor Mercedes, mede door het hoge sponsorbedrag dat zij aanboden. Alle belanghebbenden waren enthousiast over het project en dit is in de loop van de tijd zo gebleven. Dit komt mede doordat in de tijd van het ontstaan van het project de 'ketenmobiliteitsgedachte' net opkwam en nooit helemaal verdwenen is.

In de voorfase zijn er enkele incidenten met een aantal taxichauffeurs in de grote steden geweest. Deze chauffeurs waren bang voor concurrentie. De incidenten hebben ertoe geleid dat er geen Treintaxi opgericht werd in Rotterdam en Den Haag. Later bleek overigens dat de treintaxi geen concurrentie vormt voor bestaande taxi's, maar ook dat een stad als Den Haag of Rotterdam een te groot gebied is om te bedienen met de (goedko-

pe) treintaxi. De gedragsveranderingen die verlangd werden binnen het project hadden vooral betrekking op de taxichauffeurs. De NS wilde graag goede kwaliteit leveren en stelde relatief hoge eisen aan de chauffeurs. Zo mocht er nooit in de auto gerookt worden en werd er van de chauffeur verwacht dat hij beleefd en behulpzaam was. Maar als een taxionderneming voldeed aan de eisen van de NS bleek de NS een betrouwbare partner, vooral wat betreft snelle betalingen hetgeen niet zo gewoon is in de taxiwereld.

7.7 Economische factoren

De verwachtingen omtrent de rentabiliteit van de Treintaxi was dat het aantal nieuwe treinpassagiers en de opbrengsten daarvan zouden opwegen tegen de kosten van de Treintaxi. Aanvankelijk kwamen deze verwachtingen uit, maar door stijgende kosten en een dalend aantal taxigebruikers werden de totale kosten van de Treintaxi te hoog. Op een aantal stations is het systeem echter nog steeds rendabel.

In het begin van het project was de introductieprijs van een kaartje slechts 5 gulden, mede doordat het Ministerie van V&W bijdroeg aan de kosten. De contracten met de taxi-ondernemingen waren wel gebaseerd op commerciële prijzen. Deze prijzen varieerden per station afhankelijk van plaatselijke factoren en het aantal gebruikers. De Treintaxi droeg bij aan de werkgelegenheid, met name onder taxichauffeurs.

De financiële risico's van het project werden evenredig gedragen door de NS en het Ministerie van V&W.

7.8 Samenvattend overzicht van de succes- en faalfactoren

Technisch-inhoudelijke factoren	
• Het creatieve element, de NS die iets met auto's doet	+
• Begin klein, in dit geval met een klein aantal stations	+
• Een landelijk herkenbare en eenduidige formule	+
• Samenwerking in taxiplatform voor ervaring uit taxiwereld	+
• Makkelijk inpasbaar in bestaande infrastructuur	+
Bestuurlijk-juridische factoren	
• Wetswijziging Wet Personenvervoer	+
• Aandacht voor de gehele vervoersketen	+
Politieke en procesgerelateerde factoren	
• Enthousiasme van de verschillende partijen (leuk project)	+
• Goede samenwerking met taxiwereld	+
• Bereidheid tot tussentijdse aanpassing	+
Sociaal-culturele en psychologische factoren	
• Herkenbare auto's met vaste prijs per rit	+
• Onvoldoende beschikbaarheid taxi's mede door congestie	-
• Kwaliteitsbewaking door NS	+
Economische factoren	
• Lage introductieprijs kaartje	+
• Stijging prijs kaartje	-
• Dalend aantal recreatiereizigers	-

Geïnterviewde personen:

Dhr. F. Haubrich

Directeur Transvision.

In 1988 hoofd Marketing Reizigersvervoer bij de NS,

Tot 1993 voorzitter van de Raad van Commissarissen van Treintaxi,

Vanaf 1999 directeur van Transvision, dat tot 1-4-2004 een dochteronderneming van de NS was.

Mevr. I. Hogen Esch

Senior Beleidsmedewerker van de directie Marktonwikkeling en Decentraal vervoer, Ministerie van V&W.

8. OV-jaarkaart voor studenten

8.1 Achtergrond en korte omschrijving van het project

De OV-studentenkaart, afgekort als SOV(-kaart), is een persoonsgebonden vervoerbewijs voor het Nederlandse openbaar vervoer. De kaart wordt uitgereikt als vorm van studiefinanciering aan studenten en verving de oude reiskostenvergoedingregeling.

De OV-studentenkaart werd ingevoerd in 1991 en was bedoeld als bezuiniging op de gewone studiefinanciering onder andere doordat de kaart zou stimuleren dat meer studenten bij hun ouders zouden blijven wonen. Een ander doel van de kaart was de omzet van het openbaar vervoer te verhogen. Als bijkomend effect hoopte men dat studenten door deze gratis kennismaking met het openbaar vervoer na hun studieperiode meer gebruik zouden maken van het OV.

De Nederlandse Spoorwegen, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de universiteiten, hogescholen en mbo-scholen werkten hierin samen. Zo vond er regionaal overleg plaats tussen de NS en de onderwijsinstellingen over aanpassing van de aanvangstijden van colleges en lessen. De vervoerbedrijven ontvingen tussen 1991 en 1994 een bedrag van 406 miljoen gulden.

Eigenlijk zou de kaart al in 1989 ingevoerd worden maar doordat het tweede kabinet Lubbers viel en de NS capaciteitsproblemen verwachtte in de spits ontstond er vertraging. De onderwijsinstellingen werd gevraagd de aanvangstijden te verschuiven, wat een deel van het capaciteitsprobleem van de NS oploste. De rest werd opgevangen met rechtstreekse busverbindingen.

Toen de OV-Studentenkaart werd ingevoerd werd er door de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) geprotesteerd. Ze vonden een SOV kaart prima, maar de studenten moesten de mogelijkheid houden om ervoor te kiezen, zo was de stelling van de LSVb. In ruil voor de SOV kaart werden de studenten namelijk gekort (met 65 gulden) op hun studiefinanciering. Desondanks kwam de kaart er, voor iedereen. Sinds 1994 is kaart niet meer de hele week geldig en moet de student kiezen uit een weekkaart (doordeweeks gratis reizen, in het weekend met korting) of een weekendkaart (in het weekend gratis reizen, doordeweeks met korting). Minister Ritzen verwachtte dat de helft van de studenten zou kiezen voor een weekkaart, de andere helft voor de weekendkaart. Maar bijna 90 procent van de studenten koos voor de (dure) weekkaart, waardoor een nieuw begrotingsprobleem ontstond: er moest meer betaald worden aan de openbaarvervoerbedrijven dan was berekend. Dit werd verholpen door te langzame studenten de kosten van de SOV kaart terug te laten betalen. Voorheen betaalden deze alleen de basisbeurs en eventueel de aanvullende beurs terug.

Per 1 januari 2003 werd de OV-jaarkaart licht gewijzigd. Weekendkaarthouders kunnen op vrijdag vanaf 12.00 uur vrij reizen. Weekkaarthouders mogen op vrijdag vrij reizen tot het einde van de dienstregeling. Dit moet het gebruik van het OV door studenten op vrijdagmiddag en vrijdagavond beter spreiden. Verder gaan studenten per jaar meer betalen voor hun OV-studentenkaart wanneer zij niet aan hun prestatienorm voldoen.

In 2004 betaalt OCW 369,2 miljoen euro opbrengstderving aan de vervoerbedrijven.

8.2 De doelstelling(en) van het project en de realisatie ervan

In 1988 onstond vanuit het toenmalige ministerie van OCW het idee om de studiefinanciering te vereenvoudigen, gekoppeld aan een bezuiniging van 140 miljoen gulden. Samen met het Ministerie van V&W werd vervolgens de SOV kaart ontwikkeld. De overheid kent een zorgplicht wat de mobiliteit van studenten aangaat. De kaart zou de reiskostenvergoeding van studenten vervangen, hetgeen veel administratief werk scheelde en verder verwachtte men dat de kosten lager zouden worden omdat er een gezamenlijk contract voor alle studenten werd afgesloten met de vervoerbedrijven.

Een ander bijkomend effect was een verwachte stijging van de omzet bij vervoerbedrijven en een hogere bezettingsgraad van het OV. De doelstelling van de invoering van de SOV kaart was een vermindering van de kosten van de studiefinanciering en daarbij het verhogen van de toegankelijkheid van het onderwijs. Deze doelstelling is niet veranderd in de loop van de tijd.

Het Ministerie van OCW en het Ministerie van V&W werkten samen omdat men een win-win situatie verwachtte. Doordat de vervoerbedrijven weinig extra kosten hadden maar wel veel meer reizigers zouden krijgen kon het geld dat ze ontvingen van het ministerie van OCW geïnvesteerd worden in een algehele verbetering van het OV.

Het is niet geheel duidelijk of de doelstellingen gehaald zijn. De toegankelijkheid van het onderwijs is wel verbeterd en ook de bezettingsgraad van het OV is verhoogd (met name in de spits), maar de daadwerkelijke bezuiniging viel met name in de eerste ronde van onderhandeling met de vervoerbedrijven wat tegen. Ze vroegen vrij veel geld (de NS werd bijna zelfstandig) en de overheid was toen minder bedreven in het voeren van onderhandelingen en had een vrij nonchalante houding. Uiteindelijk kwam het toch tot een overeenkomst. In de tweede ronde van onderhandeling in 1994 werd een voor de overheid gunstigere (goedkopere) overeenkomst gesloten, toen werd ook de week- en weekendkaart geïntroduceerd. Volgens één van de respondenten was met de name de NS verleerd om creatief te zijn. De extra studenten-reizigers zouden met relatief weinig extra kosten vervoerd kunnen worden, waardoor de kosten van het contract ook lager hadden kunnen zijn waardoor de doelstelling van het ministerie van OCW om 140 miljoen gulden te bezuinigen gehaald had kunnen worden. Verder maakten er meer studenten gebruik van de SOV kaart dan van de reiskostenvergoeding hetgeen de kosten verhoogde. In eerste instantie zou de SOV kaart alleen voor studenten van de universiteit of van een HBO instelling zijn. MBO instellingen hebben vaak meer studenten die uit de directe omgeving komen en nog thuis wonen. Met name deze groep, maar in mindere mate ook de andere studenten, maakten veel 'pret' kilometers.

De SOV kaart was eigenlijk niet primair gericht op duurzame mobiliteit. Het belangrijkste was dat studenten zich op een relatief goedkope manier konden verplaatsen. Voor het Ministerie van V&W speelde de omzet binnen de vervoerbedrijven een belangrijke rol maar met name de politiek schetste ook de positieve invloed op het milieu. Zo zouden autokilometers teruggedrongen worden en zouden studenten door de kennismaking met het OV ook na hun studie meer gebruik van de trein of bus gaan maken.

Uit IBO-onderzoek blijkt dat het autogebruik slechts beperkt minder werd, maar dat studenten wel aanzienlijk minder gebruik gingen maken van de fiets, dit was natuurlijk een

ongewenste ontwikkeling. Verder nam de mobiliteit van studenten toe maar dit was een verwachte ontwikkeling en deels ook een gewenste ontwikkeling.

8.3 Technisch-inhoudelijke factoren

Binnen de ministeries was genoeg kennis en ervaring aanwezig om het project tot stand te doen brengen. Al was het project uniek in de wereld, het idee is vrij simpel en verder zijn de vervoerbedrijven over het algemeen goed georganiseerd. Wel moest met name het Ministerie van OCW ervaring opdoen in het onderhandelen en bleek de NS niet heel erg flexibel te zijn. Dit komt met name door de vaste arbeidsverhoudingen binnen het bedrijf, het langdurig ontvangen van subsidies waardoor de creativiteit minder was en lange levertijden van materieel.

Het project was redelijk goed inpasbaar in de bestaande situatie, vooral omdat in de periode vlak voor de invoering van de SOV kaart grote investeringen in het spoornet waren gedaan. Wel was de NS bedacht op teveel reizigers tijdens spitsuren. Daarom is er overleg gepleegd met de onderwijsinstellingen om de aanvangsuren te veranderen, 40% van de scholen en universiteiten heeft destijds de aanvangsuren aangepast.

De complexiteit van het project viel relatief gezien mee. Er waren wel vrij veel partijen bij betrokken: ministerie van OCW, Ministerie van Financiën en Ministerie van V&W, streekvervoerbedrijven, stadsvervoerbedrijven en de NS. In die tijd was de NS nog niet verzelfstandigd en waren er goede contacten met het Ministerie van V&W. Ook de andere vervoerbedrijven waren goed georganiseerd ‘waardoor tijdens onderhandelingen met zijn allen aan één tafel vergaderd kon worden’.

8.4 Bestuurlijk-juridische factoren

De SOV kaart maakt onderdeel uit van de studiefinanciering voor studenten en valt onder de Wet studiefinanciering.

Binnen de Wet personenvervoer is opgenomen dat de overheid een speciaal tarief kan afdwingen voor een specifieke bevolkingsgroep. Deze regeling is nooit gebruikt, maar het Ministerie van V&W wist wel dat het nog een laatste mogelijkheid had om een contract af te dwingen. Het wilde echter liever een contract op basis van vrijwillige afspraken omdat dit de werkverhoudingen ten goede komt en om langdurige rechtszaken te voorkomen. De andere partijen waren waarschijnlijk niet op de hoogte van de regeling.

Verder was het project niet afhankelijk van (complexe) juridische procedures. Ook was de taakverdeling helder, al was het voor de kleine partijen zoals de busvervoeronderneming in Groningen onzeker of ze voldoende capaciteit hadden.

8.5 Politieke en procesgerelateerde factoren

De betrokken overheden, met name de drie ministeries, waren hadden veel affiniteit met het project. Minister Zalm speelde een belangrijke rol in het komen tot een overeenkomst met de vervoerbedrijven. De vervoerbedrijven zelf leken minder betrokken bij het project omdat ze een hoog bedrag vroegen voor het vervoeren van studenten terwijl dit ogenschijnlijk niet nodig was.

De betrokken bestuurders waren in principe gericht op de lange termijn, hoewel de budgetten steeds voor een korte termijn werden opgesteld. De onderhandelingen met de vervoerbedrijven over deze budgetten verliepen niet altijd even harmonieus, dit in tegenstelling tot de uitvoering van het contract.

De samenwerking tussen de ministeries verliep goed, ook al was daar weinig ervaring mee. Het Ministerie van Financiën was de 'katalysator' tussen het Ministerie van V&W en het Ministerie van OCW. Hierbij was de relatieve macht van de verschillende partijen in principe gelijk.

De voorlichting over de SOV kaart verloopt via de Informatie Beheer Groep. Zij voert als zelfstandig bestuursorgaan in opdracht van de minister van OCW een aantal onderwijswetten en -regelingen uit. Verder heeft het Ministerie van OCW contact met studenten via de 'studentenkamer' waarin naar de mening van studenten geluisterd wordt.

Er was binnen het project geen echte mogelijkheid ingebouwd voor veranderingen of aanpassingen. Wel kan een contract opgezegd worden als er grote problemen ontstaan en kunnen er bij het sluiten van een nieuwe overeenkomst aanpassingen gedaan worden. Zo is in 1994 de week- en weekendkaart ingevoerd om de kosten te verlagen en het reizen tijdens de spits door weekendreizigers te ontmoedigen.

8.6 Sociaal-culturele en psychologische factoren

De belangrijkste belanghebbenden binnen het project zijn de studenten en de vervoerbedrijven. Bij de introductie van de SOV kaart was een deel van studenten ontevreden omdat ze gekort werden op hun studiefinanciering. Later en nu nog steeds blijkt de kaart goed te bevallen.

Van de studenten wordt gevraagd om het OV te gebruiken voor hun verplaatsingen waardoor het autogebruik maar ook het fietsgebruik onaantrekkelijker wordt. Aan de onderwijsinstellingen werd gevraagd om hun aanvangstijden te veranderen, dit is niet door elke instelling uitgevoerd.

De SOV-kaart speelt in op de huisvestingsproblemen in grote steden door studenten de mogelijkheid te bieden thuis te blijven wonen of in de omgeving van de universiteitsstad te gaan wonen. Verder stelt het studenten in staat om hun blikveld te verruimen door ook bij andere universiteiten vakken te volgen.

Bij de invoering van de SOV kaart was er voldoende aandacht van de media, zowel voor de studentenprotesten als voor de kaart zelf. Deze aandacht had verder weinig invloed op het verloop van het project.

8.7 Economische factoren

Een belangrijke doelstelling van de SOV kaart was het verminderen van de totale kosten van de studiefinanciering met destijds 140 miljoen gulden. Per saldo diende de kaart dus goedkoper te zijn dan de reiskostenvergoedingen. Toch viel de opbrengst van de bezuiniging in eerste instantie tegen, mede doordat er nog niet zoveel ervaring was in het onderhandelen. Ook maakten meer studenten dan gepland gebruik van de kaart. Het tweede contract was voor het Ministerie van OCW een stuk voordeliger, mede door de invoering

van de week- en weekendkaart en door het feit dat middelbare scholieren niet meer bij de doelgroep hoorden.

Er werd verwacht dat er toenemende schaalopbrengsten zouden optreden. De extra opbrengsten van de vervoerbedrijven zouden resulteren in een verbeterd OV aanbod en hogere frequenties maar dit viel helaas tegen. Een deel van de opbrengsten van de NS werd bijvoorbeeld gestopt in het Interliner-project dat geen succes bleek.

Strategische motieven om mee te werken aan de SOV kaart waren er vrijwel niet. Er werd door de vervoerbedrijven collectief besloten om het contract te sluiten. Wel bestond er het idee dat studenten na hun afstuderen ook meer gebruik zouden gaan maken van het OV omdat ze er in hun studententijd kennis mee gemaakt hebben.

Het financiële risico werd gedragen door het Ministerie van OCW.

8.8 Samenvattend overzicht van de succes- en faalfactoren

Technisch-inhoudelijke factoren		
•	Relatief eenvoudig in te passen	+
•	Eenvoudig idee (feitelijk grootverbruikerscontract)	+
Bestuurlijk-juridische factoren		
•	Door organisatie van vervoerbedrijven bleven de onderhandelingen overzichtelijk	+
•	NS nog niet zelfstandig, dus goede communicatie	+
Politieke en procesgerelateerde factoren		
•	Weinig ervaring bij ministerie van OCW met afsluiten van een grote overeenkomst	-
•	Voordelen voor zowel het ministerie van VenW als het ministerie van OCW (win-win)	+
•	Weinig flexibele vervoerbedrijven	-
Sociaal-culturele en psychologische factoren		
•	Studenten later sterke voorstanders van de kaart	+
•	Biedt studenten de mogelijkheid om hun blikveld te verruimen	+
Economische factoren		
•	Geen toenemende schaalopbrengsten	-
•	Bezuinigingsmaatregel	+

Geïnterviewde personen:

Dhr. A. Mesker, voormalig adjunct directeur personenvervoer ministerie van Verkeer en Waterstaat, momenteel medewerker bij het VNO-NCW.

Mevr. C. van Oirschot, Projectleider studiefinanciering, ministerie van OCW.

9. Geregelde driewegkatalysator

9.1 Achtergrond en korte omschrijving van het project

Hoewel er op EG-niveau al sinds 1970 sprake was van (geleidelijk scherper wordende) normstelling voor de emissies van auto's, drong aan het begin van de jaren '80 het besef door dat dit onvoldoende was om de groei van het autoverkeer bij te houden. Richtlijn 83/351 was de laatste 'incrementele' aanscherping. Daarna was duidelijk dat er drastischer stappen nodig waren om te komen tot een vermindering van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen (met name NO_x en VOS) door het autoverkeer.

In de Verenigde Staten leidden de emissie-eisen die daar vanaf 1983 aan auto's gesteld werden tot de ontwikkeling van de geregelde driewegkatalysator, waarmee een emissiereductie van 80 tot 90% kon worden bereikt. Auto's met zo'n katalysator werden overigens wel door Europese fabrikanten (zoals Volvo) als eerste op de Amerikaanse markt gebracht.

In 1983 kondigde de Westduitse regering aan te zullen eisen dat alle auto's vanaf 1986 met driewegkatalysatoren moesten worden uitgerust en in de tussentijd belastingvoordelen voor schonere auto's te bieden. Het Duitse standpunt, dat een bedreiging vormde voor de eenheid van de Europese automarkt, werd ondersteund door Denemarken en Nederland, maar krachtig bestreden door Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. De auto-industrieën in laatstgenoemde landen produceerden relatief kleine auto's, en zij verwachtten dat hun concurrentiepositie sterk te lijden zou hebben als er dure katalysatoren aangebracht zouden moeten worden. In plaats daarvan pleitten zij voor de ontwikkeling van de 'arme mengsel' motor als een alternatieve methode om emissies te reduceren.

In 1984 kwam de Europese Commissie met een voorstel voor verdere reducties van voertuigemissies, teneinde een eenzijdige Duitse actie te voorkomen. Het was gekoppeld aan een ander voorstel, dat betrekking had op de invoering van ongelode benzine. Het duurde echter tot 1988 voordat er overeenstemming bereikt kon worden over emissiegrenswaarden waardoor *de facto* geregelde driewegkatalysatoren verplicht werden voor grote nieuwe personenauto's (Richtlijn 88/76), en tot 1991 voordat dat het geval was voor alle nieuwe personenauto's (Richtlijn 91/441; eisen van kracht m.i.v. 1992).

In de tussentijd was in verscheidene landen, waaronder Nederland, het verschijnsel verzuring (destijds 'zure regen' genoemd) een belangrijk milieu-item geworden. NO_x-emissies (ondermeer van auto's) dragen in aanzienlijke mate bij aan de verzuring. Vooruitlopend op de Europese normen heeft Nederland daarom in 1986 een reductie van de bijzondere verbruiksbelasting ingevoerd voor auto's die aan de eisen van Richtlijn 88/76 voldeden. Deze bedroeg f 850 voor auto's met een cilinderinhoud van minder dan 1,4 liter en f 1700 voor grotere auto's (die met een driewegkatalysator moesten zijn uitgerust om aan de eisen te kunnen voldoen)¹³. In 1988, na aanname van Richtlijn 88/76, werd

¹³ De meerkosten van een geregelde driewegkatalysator waren door de Europese Commissie geschat op f 2000. Hiervan mocht maximaal 85% d.m.v. subsidie worden gecompenseerd.

een wijziging van de regeling voorgesteld. Naast kortingen voor auto's die vervroegd aan de nieuwe EU-eisen voldeden, zou een belastingkorting van f 1700 gaan gelden voor alle auto's die aan de sinds 1983 in de VS geldende eisen voldeden. Deze eisen waren strenger dan die welke in Richtlijn 88/76 waren opgenomen. De voorgestelde fiscale tegemoetkoming werd door de Europese Commissie, onder druk van vooral de Franse en Italiaanse auto-industrie, in eerste instantie aangevochten op grond van vermeende strijdigheid met het EG-verdrag (er zou met name sprake zijn van een belemmering van het vrije verkeer van goederen). In maart 1989 liet de Commissie haar bezwaren echter vallen en per 13 maart 1989 werden de nieuwe fiscale regels van kracht.

De verkoop in Nederland van auto's met geregelde driefwegkatalysator steeg daarop snel, dankzij het feit dat het belastingvoordeel hoog genoeg was om de meerkosten van de katalysator (ruimschoots) te compenseren. Tegen het einde van 1990 was het aandeel van deze auto's in de totale autoverkoop tot meer dan 50% gestegen en in 1991 werd de miljoenste auto met geregelde driefwegkatalysator verkocht. Eind 1992, toen voor alle nieuwe auto's een geregelde driefwegkatalysator *de facto* verplicht werd, is het fiscale voordeel beëindigd.

9.2 De doelstelling(en) van het project en de realisatie ervan

Doel van het project was het (vooruitlopend op EU-regelgeving) versneld introduceren van personenauto's met een geregelde driefwegkatalysator op de Nederlandse markt, teneinde de emissies van het personen(auto)verkeer terug te dringen.¹⁴ In het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) uit 1989 zijn m.b.t. die emissies kwantitatieve doelstellingen geformuleerd: in 2000 75% emissiereductie van NO_x en koolwaterstoffen van het personenverkeer t.o.v. 1980, tot resp. 40 en 35 kiloton. Dit waren ambitieuze doelstellingen, aangezien er tegelijkertijd een groei van de mobiliteit met 30 tot 40% werd verwacht. Uiteindelijk zijn deze doelstellingen ook niet gehaald: de feitelijke emissies van personenauto's bedroegen in 2000: 73 kiloton NO_x en 71 kiloton koolwaterstoffen.¹⁵ De groei van het autoverkeer, die nog sterker was dan verwacht, kan worden beschouwd als de belangrijkste oorzaak van het niet realiseren van de beoogde emissiereducties.

De doelstelling met betrekking tot de snelheid van de marktpenetratie van auto's was niet gekwantificeerd en was ook niet rechtstreeks gebaseerd op de NMP-emissie-reductiedoelstellingen. Toch kan worden gesteld dat het project op dit punt zondermeer aan de doelstelling heeft beantwoord: al ruim voordat geregelde driefwegkatalysatoren *de facto* verplicht werden (in 1992), waren vrijwel alle nieuw verkochte benzine-auto's ermee uitgerust. Dat dit succes in belangrijke mate te danken is aan de fiscale stimuleringsregeling, lijdt geen twijfel. Een aanwijzing hiervoor is bijvoorbeeld het feit dat in Frankrijk, waar een dergelijke regeling niet gold, de penetratie van de driefwegkatalysator pas vanaf 1992 op gang is gekomen.

¹⁴ Strikt genomen was emissievermindering natuurlijk het doel, en de driefwegkatalysator slechts een middel. Er bestonden echter geen andere middelen om benzine-auto's aan de voor de stimuleringsregeling geldende eisen te kunnen laten voldoen, zodat doel en middel feitelijk samenvielen.

¹⁵ Bron: Milieu- en Natuurcompendium.

In eerste instantie werd geen onderscheid gemaakt tussen de ongeregelde en de geregelde katalysator. Toen bleek dat geregelde katalysatoren aanzienlijk effectiever waren, is de regeling aangepast.

Er zijn vooraf geen criteria geformuleerd om de effectiviteit van de regeling te kunnen meten. Dat was toen ook nog niet zo gebruikelijk als nu. Wel werd maandelijks bijgehouden (door het RAI Datacentrum) hoeveel auto's er in de diverse 'milieuklassen' werden verkocht. Ook zijn er berekeningen gemaakt van het effect van vroegtijdige introductie van de driewegkatalysator op de langere termijn (met behulp van een jaargangenmodel).

Een nevendoelstelling van het project was de bevordering van het gebruik van ongelode benzine. Ongelode benzine is een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van de katalysator, maar het gebruik ervan zorgt ook voor een vermindering van de loodbelasting in het milieu.

Voor de autobranche was er ook sprake van commerciële doelstellingen. Sommige auto-producenten, die al relatief ver waren met de ontwikkeling van 'schone' auto's, zagen mogelijkheden om hun marktaandeel te vergroten.

9.3 Technisch-inhoudelijke factoren

De aanwezigheid van technische expertise en knowhow is een zeer belangrijke factor geweest bij het slagen van dit project. Om te beginnen was er sprake van een techiek die in de Verenigde Staten al met succes werd toegepast. Ook de Duitsers hadden al enige ervaring met de driewegkatalysator en staken hier veel research in. Verder was er op het Ministerie van VROM ruime deskundigheid beschikbaar, ondermeer in de persoon van de heer Van Bekhoven (die van Shell afkomstig was). Bij VROM is ook veel moeite gedaan om de eigen technische kennis verder te vergroten en daarvoor niet te veel afhankelijk te zijn van de industrie. Zo werden (in samenwerking met TNO) katalysatoren getest op diverse merken en typen auto's. De verworven kennis werd vervolgens ingebracht in de discussies die in Brussel werden gevoerd. Nederland had daarbij, in vergelijking met zowel de Europese Commissie als de meeste andere lidstaten, een duidelijke kennisvoorsprong. De autobranche (RAI/Bovag) had aanvankelijk een kennisachterstand ten opzichte van VROM, maar die is snel ingelopen.

De beschikbaarheid van een goede testcyclus is ook een belangrijke technische factor geweest. Voorheen werden auto-emissies vooral als een lokaal (stedelijk) milieuprobleem gezien en de geldende EG-testcyclus was daarop afgestemd. Deze cyclus was echter niet representatief voor de emissies van het verkeer buiten de stad, terwijl deze emissies wel van belang zijn voor regionale milieuproblemen zoals verzuring (NO_x). Nederland is daarom, in afwachting van nieuwe Europese regels (die bij Richtlijn 91/441 van kracht werden) gebruik gaan maken van de Amerikaanse testcyclus.

Naast de testcyclus in het kader van de typegoedkeuringen heeft VROM ook een steekproefcontroleprogramma gehouden (in samenwerking met TNO). Daaruit bleek dat lang niet alle exemplaren van een goedgekeurd type auto ook werkelijk aan de geldende eisen voldeden.

Een voorwaarde voor het kunnen toepassen van driewegkatalysatoren is, zoals gezegd, de beschikbaarheid van ongelode benzine. Aan deze voorwaarde was voldaan, mede

dankzij de accijnsreductie voor ongelode benzine, die al eerder van kracht was geworden.¹⁶ Een aangepaste vulopening bij auto's met katalysator zorgde ervoor dat het praktisch onmogelijk was om per ongeluk gelode benzine te tanken.

Bij de invoering van de fiscale stimuleringsregeling is (te) weinig rekening gehouden met een aantal praktische uitvoeringsaspecten. Er moesten in korte tijd grote aantallen typegoedkeuringen worden uitgevoerd en er was in eerste instantie niet voorzien in speciale (overgangs)regelingen, bijvoorbeeld voor bestaande voorraden en voor auto's die wel aan de eisen voldeden maar nog geen typegoedkeuring hadden. Er werd destijds in de beleidsvoorbereiding weinig overleg gevoerd met de instanties die het beleid zouden moeten gaan uitvoeren. Tegenwoordig gaat dat beter (in het geval van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) speelt daarbij ook een rol dat deze toen nog een onderdeel van het Ministerie van V&W was, maar nu verzelfstandigd is). Overigens hebben RDW en importeurs creatief en hard gewerkt om de uitvoering toch te laten slagen.

9.4 Bestuurlijk-juridische factoren

De Europese regelgeving heeft in deze case zowel stimulerend als belemmerend gewerkt. Het belemmerende bestond eruit dat de totstandkoming van strenge gemeenschappelijke emissie-eisen voor auto's veel langzamer ging dan Nederland wenste, en dat de Europese Commissie dreigde het Nederlandse initiatief te torpederen op grond van het EG-verdrag. Maar het bestaan van een ontwerp-richtlijn vormde ook een stimulans, doordat die een oriëntatiepunt verschafte voor het formuleren van de emissie-eisen waaraan voldaan moest worden om voor het fiscale voordeel in aanmerking te komen.

Het feit dat Nederland een bijzondere verbruiksbelasting (BVB)¹⁷ kende op nieuwe auto's is ook een faciliterende factor geweest. Hierdoor was het relatief gemakkelijk om de financiële prikkel zonder hoge administratieve kosten te introduceren. Niettemin had de uitvoering nog wel de nodige voeten in de aarde. De fiscale regelgeving moest worden aangepast en er moest een systeem worden ontworpen voor de codering van de diverse 'milieuklassen' in het kentekenregister.

Aangezien het systeem budgettair neutraal moest zijn, diende de overheid zo goed mogelijk zicht te hebben op de te verwachten respons in de markt. Hiertoe zijn enquêtes gehouden onder de auto-importeurs.

In 1989 dreigde RAI/Bovag met schadeclaims omdat de nieuwe, aangescherpte regels niet tijdig in formele wetgeving waren vastgelegd, terwijl de autobranche er wel op had geanticipeerd bij haar bestellingen en voorraadvorming. De vertraging had te maken met de bezwaren die de Europese Commissie had geuit en met de lange procedure die de wetgeving moest doorlopen (o.a. advisering door de Raad van State). In allerijl is toen door middel van noodwetgeving de looptijd van de bestaande regeling verlengd.

¹⁶ Aan het begin van de jaren '80 kwam het nog wel eens voor dat de katalysator van een geïmporteerde Amerikaanse auto moest worden gedemonteerd omdat er nog geen ongelode benzine op de markt was.

¹⁷ Tegenwoordig: Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM).

9.5 Politieke en procesgerelateerde factoren

Bij het project was een groot aantal partijen betrokken, waardoor er een complexe en intensieve overlegstructuur bestond. Er werd overwegend constructief en harmonieus samengewerkt, zowel tussen departementen als met andere actoren. Persoonlijke contacten speelden een belangrijke rol. Van persoonlijke conflicten was geen sprake. Wel bestaat de indruk dat er in de communicatie met uitvoerende instanties zoals de RDW sprake was van eenrichtingsverkeer: zij kregen opdrachten zonder dat er overleg was geweest over uitvoerbaarheid, beschikbare capaciteit en kosten.

Het Ministerie van VROM had een leidende rol in het proces, en deze rol werd door andere partijen niet betwist. Milieu stond destijds hoog op de politieke agenda ('zure regen' was in korte tijd een begrip geworden) en er was een sterke minister (Nijpels).

Een zeer belangrijke factor in het welslagen van het project was de bereidheid van het Ministerie van Financiën om het fiscale instrumentarium beschikbaar te stellen ten behoeve van milieudoelen. Afgezien van de accijnsreductie voor ongelode benzine was dat nog niet eerder gebeurd.

Bij de RAI/Bovag was aanvankelijk sprake van twijfels, maar uiteindelijk lukte het om de achterban ervan te overtuigen dat het project kansen bood. Bij de RAI heeft met name één persoon (de heer G. Schaap) hierin een belangrijke rol gespeeld.

In de communicatie met het publiek lieten alle partijen één geluid horen; de burger werd dus niet met tegenstrijdige informatie geconfronteerd. De voorlichtingscampagnes van VROM werden afgestemd met de branche (RAI/Bovag).

Een belangrijke politieke factor was de (dreigende) actie van de Europese Commissie (onder invloed van met name de Franse en Italiaanse autofabrikanten) tegen het Nederlandse initiatief. Hiermee is van het begin af aan rekening gehouden. Er werd geanticipeerd op de mogelijkheid van een Hofprocedure; hierbij speelde ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken een rol. Van belang was dat in 1987 een nieuwe bepaling aan het EG-verdrag was toegevoegd (art. 100A, lid 4; thans art. 95, lid 4), op grond waarvan afwijkingen van gemeenschappelijke regels betreffende de interne markt in principe mogelijk zijn in verband met milieu-overwegingen. Omdat er over deze bepaling nog nauwelijks jurisprudentie bestond, was de uitkomst ongewis. Aan Nederlandse kant was er evenwel een eensgezinde en vastberaden houding (ook binnen het kabinet): ondanks de risico's wilde men gewoon doorzetten.

9.6 Sociaal-culturele en psychologische factoren

Naast de al genoemde 'stakeholders' zijn ook andere organisaties, zoals de ANWB en de Stichting Natuur en Milieu (SNM) bij het project betrokken geweest. De SNM had aanvankelijk een ambivalente houding (in principe niet pro-auto, maar wel 'pro-schone-auto'), maar heeft de stimulering van de driewegkatalysator uiteindelijk toch ondersteund. De ANWB heeft zich meer afzijdig gehouden en is voornamelijk gebruikt als communicatiekanaal.

Voor de meeste betrokken partijen behelsde het project geen ingrijpende (gedrags)veranderingen. De automobilist hoefde slechts over te schakelen op ongelode benzine (en die deed dat als gevolg van het accijnsvoordeel bijna vanzelf). Binnen de auto-

industrie vonden wel verschuivingen plaats: de gevestigde marktordening werd aangetaast, doordat een deel van de industrie nog niet goed voorbereid was op de komst van de geregelde driefwegkatalysator. Voor het Ministerie van Financiën betekende het gebruik van belastingen als milieubeleidsinstrument wel een baanbrekende vernieuwing.

De korting op de bijzondere verbruiksbelasting (BVB) was voor de koper van een nieuwe auto met geregelde driefwegkatalysator niet altijd goed zichtbaar. Er gingen ook wel geruchten dat de autohandel het fiscale voordeel nogal eens in eigen zak stak (hetgeen overigens voor de effectiviteit van de regeling niet uitmaakte). Bij het Ministerie van VROM kwamen regelmatig boze brieven binnen van automobilisten die wilden weten waar hun belastingteruggave bleef.¹⁸

De rol van de media is overwegend positief geweest. De media schonken destijds ook nog vrij veel aandacht aan het milieu. Omdat, zoals gezegd, de diverse stakeholders een goede onderlinge verstandhouding hadden, was er voor hen ook geen aanleiding om met negatieve verhalen naar de media te stappen.

‘Indianenverhalen’ hebben aanvankelijk overigens wel de ronde gedaan. Zo was er het hardnekkige gerucht dat een katalysator zo heet werd dat gras en bladeren onder de auto in brand zouden kunnen raken. Ook zou de katalysator afbreuk doen aan de motorprestaties en was er sprake van een ‘rotte eieren-lucht’ door H₂S-emissies. Feitelijk is er inderdaad wel sprake geweest van enige kinderziektes, maar die deden zich toch voornamelijk voor bij ongeregelde katalysatoren. Dit soort verhalen heeft uiteindelijk echter weinig invloed gehad op de doorbraak van de geregelde driefwegkatalysator in Nederland.

9.7 Economische factoren

Aan de kosteneffectiviteit van milieumaatregelen (in termen van bijvoorbeeld guldens per kg vermeden NO_x-emissie) werd indertijd nog niet veel aandacht besteed. Er waren ook nog weinig referentiepunten aanwezig waarmee die kosteneffectiviteit vergeleken zou kunnen worden.

De kosten van het project zijn voor het grootste deel gedragen door de automobilist. De overheid had zich financieel ingedekt door uit te gaan van een ‘budgettair neutrale’ operatie: de reductie van de BVB voor auto’s met katalysator moest worden gecompenseerd door extra opbrengsten uit de BVB op andere auto’s. Als de regeling ‘te succesvol’ dreigde te worden (d.w.z. er werden meer auto’s met katalysator verkocht dan verwacht), dan werd in het volgende jaar het basistarief van de BVB verhoogd. De automobilist kreeg dus een sigaar uit eigen doos gepresenteerd, maar had daar kennelijk weinig problemen mee (organisaties als ANWB en Consumentenbond hielden zich op de vlakte). Acceptatie van het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ kan hierbij een rol gespeeld hebben.

Onduidelijk is in welke mate er sprake is geweest van ‘overcompensatie’ (een hogere belastingreductie dan de meerkosten van de katalysator). Wel staat vast dat de meerkosten in eerste instantie door de auto-industrie werden overschat, en ook dat ze in de loop der tijd zijn gedaald als gevolg van schaalvoordelen (mede dankzij de groei van de Duitse

¹⁸ Bij de meer recente fiscale stimuleringsregeling voor ‘schone’ auto’s, die in 2001 en 2002 van kracht was, werd het belastingvoordeel rechtstreeks aan de eigenaar van de auto uitbetaald, zodat het zichtbaarder was.

markt). Overigens moest de autobranche ook nog andere kosten maken, zoals de kosten van typegoedkeuringen.

Sommige autofabrikanten (met name Duitse en Zweedse) hebben de belastingkorting kunnen aangrijpen om hun marktaandeel in Nederland te vergroten. Maar het uiteindelijk effect is niet erg groot geweest, omdat alle autoproducenten binnen enkele jaren toch aan de strengere emissie-eisen moesten voldoen. Voor het Nederlandse bedrijfsleven heeft de regeling waarschijnlijk weinig economische gevolgen gehad (er waren destijds nog geen producenten van katalysatoren in Nederland).

9.8 Conclusies

Als belangrijkste ‘succesfactoren’ voor de introductie van de geregelde drielijnskatalysator in Nederland door middel van belastingvoordeel kunnen worden genoemd:

- Het feit dat de techniek al voor de Amerikaanse markt ontwikkeld was en de auto-industrie daardoor relatief snel op de fiscale prikkel kon reageren;
- De bereidheid bij het Ministerie van Financiën om belastingen in te zetten als milieubeleidsinstrument;
- De hoge positie die ‘het milieu’ destijds op de politieke agenda innam en het brede draagvlak voor het nemen van (en betalen voor) milieumaatregelen;
- De constructieve samenwerking tussen alle betrokken partijen en de eensgezinde houding naar de ‘buitenwereld’ (waaronder zowel de Europese Commissie als de burgers).

Lessen die uit het project geleerd zijn (of kunnen worden) zijn volgens de geïnterviewden:

- Dat, vooruitlopend op bindende normen, financiële instrumenten met succes kunnen worden ingezet;
- Dat men niet al te bang moet zijn voor ‘technology forcing’: vaak is er meer mogelijk dan de industrie in eerste instantie beweert;
- Dat bij de introductie van maatregelen als deze in een vroeg stadium gekeken moet worden naar de gevolgen (en kosten) voor de organisaties die met de uitvoering ervan belast gaan worden.

9.9 Samenvattend overzicht van de succes- en faalfactoren

Technisch-inhoudelijke factoren		
• aanwezigheid technische expertise en knowhow (VS, Duitsland)		+
• deskundigheid bij VROM (kennisvoorsprong)		+
• meetbaarheid (testcyclus, steekproefcontroles)		+
• beschikbaarheid ongelode benzine (complementaire technologie)		+
• (te) weinig rekening gehouden met uitvoeringstechnische aspecten		-
Bestuurlijk-juridische factoren		
• Europese regelgeving		+/-
• bestaan van bijzondere verbruiksbelasting		+
• vertraging totstandkoming wetgeving door procedures		-
Politieke en procesgerelateerde factoren		
• constructieve samenwerking tussen groot aantal partijen		+
• eenrichtingsverkeer in communicatie met uitvoerende instanties		-
• milieu hoog op de politieke agenda		+
• sterke positie VROM		+
• bereidheid Financiën om fiscaal instrumentarium beschikbaar te stellen		+
• inzet van 'voortrekker' bij RAI		+
• eenduidigheid in externe communicatie		+
• dreiging actie Europese Commissie		-/+
Sociaal-culturele en psychologische factoren		
• Steun (c.q. geen weerstand) van belangenorganisaties		+
• geen grote gedragsveranderingen vereist		+
• slechte 'zichtbaarheid' belastingvoordeel		-
• positieve aandacht media		+
Economische factoren		
• (impliciete) acceptatie 'vervuiler betaalt' principe door automobilist		+
• omvang financiële prikkel (meer dan?) voldoende		+

Geïnterviewde personen:

Dhr. H. Baarbé, Ministerie van VROM

Dhr. A.W.J. Rijnders, RDW, Vehicle Standards Development

Dhr. R.L. Stoof, RDW, Divisie Voertuigtechniek

Dhr. P. van Wessem, Ministerie van VROM

10. Analyse van de casestudieresultaten

10.1 Inleiding

Conclusies trekken en generaliseren op basis van casestudies is altijd een hachelijke zaak. Het empirisch materiaal is immers beperkt en de representativiteit ervan onbekend. Dit gezegd zijnde is het niettemin de moeite waard om te bezien of er patronen en parallellen te herkennen zijn in de resultaten van de acht cases die in dit onderzoek in beschouwing zijn genomen. We richten ons daarbij met name op de relatie tussen de vijf onderscheiden categorieën factoren en de mate van ‘succes’ van een project. Ook wordt gekeken naar de specifieke factoren die in meer dan één case een rol gespeeld hebben (paragraaf 10.2). In paragraaf 10.3 wordt aandacht besteed aan de statistische samenhang tussen de categorieën factoren en de mate van succes, alsmede tussen de categorieën onderling.

Tabel 10.1 toont de aantallen succes- en faalfactoren, alsmede neutrale of ambigue factoren per case en per categorie.

Tabel 10.1. Succes- (S), faal- (F) en neutrale of ambigue (N) factoren per case en per categorie.

Categorie		Autodate	OV-Reisinfo	Trans-ferium	Km-heffing	Carpool-strook	Trein-taxi	OV-jaark.	Katalysator
Technisch-inhoudelijk	S	3	1	1	2	2	5	2	4
	F	2	1	1	0	2	0	0	1
	N	1	2	0	2	0	0	0	0
Bestuurlijk-juridisch	S	2	1	0	0	1	2	2	1
	F	1	1	1	0	3	0	0	1
	N	0	0	0	3	1	0	0	1
Politiek en proces-gerelateerd	S	1	3	2	1	0	3	1	6
	F	4	0	1	4	5	0	2	1
	N	0	1	2	0	0	0	0	1
Sociaal-cultureel en psychol.	S	2	4	1	2	0	2	2	3
	F	0	0	2	4	5	1	0	1
	N	0	0	0	1	0	0	0	0
Economisch	S	2	2	2	4	0	1	1	2
	F	0	2	2	2	1	2	2	0
	N	0	0	2	1	0	0	0	0
Totaal	S	10	11	6	9	3	13	8	16
	F	7	4	7	10	16	3	4	4
	N	1	3	4	7	1	0	0	2

Typische ‘succescases’ zijn OV-reisinformatie, Treintaxi en Katalysator. Typische ‘faal-cases’ zijn Kilometerheffing en Carpoolwisselstrook, al valt daarbij wel op dat het aantal succes- en neutrale/ambigue factoren bij de kilometerheffing toch nog groot is. De andere drie cases zijn minder eenduidig als succes- of faalgeval te kenmerken.

10.2 De relatie tussen succes/falen en de categorieën factoren

De tabellen 10.2 t/m 10.4 laten de succes-, faal- en ambigue factoren zien als percentage van het totaal per categorie van factoren.¹⁹ Dit is gebeurd voor respectievelijk alle cases, de drie typische ‘succes’-cases en de twee typische ‘faal’-cases.

Tabel 10.2 Succes- en faalfactoren totaal (in % van het totale aantal factoren per categorie).

	Succesfactoren	Faalfactoren	Ambigue factoren
Technisch-inhoudelijk	71	25	4
Bestuurlijk-juridisch	47	37	16
Politiek en procesgerelateerd	46	46	8
Sociaal-cultureel en psychologisch	55	45	0
Economisch	54	38	8

Met alle voorbehoud dat past bij de beperkingen van de gehanteerde casestudiemethode kan worden vastgesteld dat vooral de politieke en procesgerelateerde, alsmede de sociaal-culturele en psychologische factoren bepalend zijn voor succes of falen van een project. Technisch-inhoudelijke en economische factoren lijken veel minder doorslaggevend te zijn. Zelfs in typische ‘faalprojecten’ kan een meerderheid van deze factoren nog als succesfactor worden gezien. Dit kan uiteraard te maken hebben met een selectie-effect: als niet aan de technische en economische voorwaarden voldaan is, komt een project überhaupt niet van de grond. Bestuurlijk-juridische factoren spelen relatief vaak een ambigue rol.

In tabel 10.5 staan de factoren vermeld die in meer dan één project een rol spelen. Hieruit valt af te lezen dat de volgende factoren relatief vaak een rol spelen (in 4 of meer cases):

- Inpasbaarheid in bestaand systeem of bestaande infrastructuur (altijd een succesfactor);
- Wet- en regelgeving (zowel succes- als faal- en ambigue/neutrale factor);
- Gedrevenheid en enthousiasme (altijd succesfactor);
- Media-aandacht (meestal, maar niet altijd, succesfactor);
- Subsidies (altijd succesfactor).

Gemeenschappelijke succesfactoren komen duidelijk meer voor dan gemeenschappelijke faalfactoren.

¹⁹ Neutrale factoren zijn hier dus buiten beschouwing gelaten.

Tabel 10.3 Succes- en faalfactoren van 'succesprojecten' (katalysator, treintaxi, OV-reisinformatie) (in % van het totale aantal factoren per categorie).

	Succesfactoren	Faalfactoren	Ambigue factoren
Technisch-inhoudelijk	83	17	0
Bestuurlijk-juridisch	57	29	14
Politiek en procesgerelateerd	80	7	13
Sociaal-cultureel en psychologisch	82	18	0
Economisch	56	44	0

Tabel 10.4 Succes- en faalfactoren van 'faalprojecten' (carpoolwisselstrook, kilometerheffing) (in % van het totale aantal factoren per categorie).

	Succesfactoren	Faalfactoren	Ambigue factoren
Technisch-inhoudelijk	67	33	0
Bestuurlijk-juridisch	17	50	33
Politiek en procesgerelateerd	10	90	0
Sociaal-cultureel en psychologisch	18	82	0
Economisch	57	43	0

Tabel 10.5 Factoren die in meer dan 1 case een rol spelen

	Autodate	OV- Reisinfo	Trans- ferium	Km-heffing	Carpool- strook	Trein- taxi	OV- jaarkaart	Kataly- sator
Technisch-inhoudelijk								
Aanwezigheid van technische kennis en knowhow				S				S
Mogelijkheid om te leren van buitenlandse ervaringen	S	N/A		N/A	S			
Ontwikkelingen in ICT	S	S		S				
Inpasbaarheid in bestaand systeem/infrastructuur			S		S	S	S	
Beginnen op kleine (c.q. te grote) schaal	S				F	S		
Gebrekkige onderlinge afstemming van informatie		F	F					
Bestuurlijk-juridisch								
Faciliterende (c.q. belemmerende of ontbrekende) wet- en regelgeving		S	F	N/A	F	N/A		N/A
Sterke voortrekkers	S				N/A			
Organisatorische eenvoud c.q. complexiteit		N/A		N/A		S		
Politiek en procesgerelateerd								
Gedrevenheid en enthousiasme bij initiatiefnemer(s) en andere betrokkenen		S	S	S		S		S
Bereidheid tot samenwerking	S					S		S
Bereidheid tot nemen van risico's		S	S		S***			
Starheid / gebrek aan flexibiliteit in organisaties	F						F	
Bereidheid tot (tussentijdse) aanpassing van de plannen (c.q. gebrek daaraan)				F	F	S		
Op uitvoering gerichte cultuur bij V&W/RWS			F	F	F			
Politieke verschuivingen				F	F			
Persoonlijke 'afrekeningen'				F	F			
Trend naar decentralisatie, marktgerichtheid		N/A	N/A					
Sociaal-cultureel en psychologisch								
Breed besef van belang / urgentie		S	F	F				
Media-aandacht	S	S	S	N/A	F			S
Herkenbaarheid van het concept en eenduidigheid in communicatie	F*					S		S**
Meervoudige (of niet-eenduidige) doelstellingen				F	F*			
Trend naar individualisering, behoefte aan maatwerk		S		S				
Economisch								
Subsidies	S	S	S			S		S
Mogelijkheid tot koppeling aan marketing / commerciële activiteiten		S	S	S				

NB: S = succesfactor; F = faalfactor; N/A = neutrale of ambigue factor

*: In deze case opgenomen onder technisch-inhoudelijke factoren.

**: In deze case opgenomen onder politieke en procesgerelateerde factoren.

***: In deze case opgenomen onder bestuurlijk-juridische factoren.

10.3 Statistische analyse

De resultaten van de casestudies vormen tezamen een dataset van dermate beperkte omvang (8 cases) dat een diepgaande statistische analyse eigenlijk nauwelijks zinvol of zelfs mogelijk is. Veel statistische methoden vereisen nu eenmaal grotere datasets. Door het kleine aantal cases heeft elke case een relatief grote invloed op het totaalbeeld en kan toeval dus een grote rol spelen. Daarnaast zijn de diverse scores – zowel de classificatie in geslaagde en mislukte initiatieven, als de beoordeling van de relevante achterliggende factoren – op weliswaar zorgvuldige maar toch subjectieve wijze tot stand gekomen. Een statistische analyse kan deze bezwaren niet wegnemen, het betreft immers kenmerken van de dataset. Maar zo'n analyse kan wel behulpzaam zijn bij het vaststellen van de mate waarin de patronen die in het voorgaande op basis van kwalitatieve analyse geïdentificeerd zijn, statistisch significant zijn. En dat is het doel van deze paragraaf.

Een relatief bekende maatstaf voor de samenhang tussen twee variabelen is Pearson's correlatiecoëfficiënt. Deze kan variëren van -1 (een perfect-lineaire negatieve samenhang) tot $+1$ (een perfect-lineaire positieve samenhang). Een waarde van 0 geeft dus aan dat de twee variabelen niet (op lineaire wijze) met elkaar samenhangen.

Wij zijn in de eerste plaats geïnteresseerd in de vraag of het al dan niet slagen van een innovatie samenhangt met de mate waarin, voor de verschillende onderscheiden categorieën, succes- dan wel faalfactoren zijn geïdentificeerd. Daarnaast zijn we geïnteresseerd in de vraag of de scores op deze verschillende categorieën een samenhang vertonen.

Om dit te onderzoeken definiëren we de volgende variabelen. In de eerste plaats kennen we aan elke case bij *maatregel succesvol?* een 0 toe als het antwoord ontkennend is en een 1 indien bevestigend. Teneinde de twijfelgevallen niet kwijt te raken, geven we deze de (arbitraire) score $1/2$ – hetgeen zonder nadere informatie de meest voor de hand liggende waardering is. Vervolgens dienen we rekening te houden met het feit dat het aantal succes- of faalfactoren binnen een categorie verschilt tussen de cases. Om de cases zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken definiëren we (bijvoorbeeld) een variabele *technisch-inhoudelijke succesfactoren* die het percentage succesfactoren geeft van het totaal aan technisch-inhoudelijke factoren die bij een case genoemd zijn. De variabele *technisch-inhoudelijke faalfactoren* doet hetzelfde voor faalfactoren. De variabelen tellen niet op tot 100 omdat er ook ambigue factoren kunnen zijn. Vergelijkbare variabelen definiëren we vervolgens voor alle andere categorieën. We kunnen dan correlatiecoëfficiënten en hun statistische significantie bepalen.

Tabel 10.6 geeft de correlaties tussen succesfactoren onderling, en tussen succesfactoren en het succesvol zijn van de innovatie. De tabel is (uiteraard) symmetrisch. Merk ten eerste op dat alle correlatiecoëfficiënten positief zijn. Dit betekent dat (zelfs als de samenhang statistisch niet significant is), alle succesfactoren positief lijken bij te dragen aan de kans dat een innovatie succesvol is. In ieder geval is voor het tegenovergestelde geen enkele aanwijzing gevonden. Daarnaast is het in geen van de combinaties van categorieën het geval dat een groter aantal succesfactoren in de ene categorie samenhangt met een kleiner aantal succesfactoren in de andere. Met andere woorden: succes in de ene categorie lijkt niet ten koste te gaan van succes in een andere categorie. Significante effecten worden gevonden voor het percentage politieke en procesgerelateerde succesfactoren en het succesvol zijn van de innovatie; en het percentage sociaal-culturele en

psychologische succesfactoren en het succesvol zijn van de innovatie. Dit bevestigt het beeld dat uit de kwalitatieve analyse naar voren kwam. Tussen categorieën is alleen het verband tussen sociaal-culturele en psychologische succesfactoren en bestuurlijk-juridische succesfactoren significant. 'Inpasbaarheid binnen prevalerende maatschappelijke kaders' zou een gemeenschappelijke noemer voor deze twee categorieën kunnen zijn, en kennelijk loopt deze vanuit beide perspectieven gezien redelijk parallel.

Kijken we vervolgens naar de faalfactoren in tabel 10.7. Nu zijn de correlatiecoëfficiënten tussen de percentages faalfactoren en het succesvol zijn van de innovatie negatief, consistent met het beeld uit tabel 10.6. Wederom worden significante effecten gevonden voor het percentage politieke en procesgerelateerde faalfactoren en het succesvol zijn van de innovatie; en het percentage sociaal-culturele en psychologische faalfactoren en het succesvol zijn van de innovatie. Wat betreft de correlaties tussen de percentages faalfactoren tussen de categorieën wordt weer slechts één significant verband gevonden – maar een ander dan voor de succesfactoren in Tabel 10.6. Een relatief groot aantal bestuurlijk-juridische faalfactoren blijkt samen te hangen met een relatief groot aantal technisch-inhoudelijke faalfactoren. Mogelijk is nu de gemeenschappelijke noemer de complexiteit of schaal van een innovatie.

Concluderend kunnen we stellen dat vooral de politieke en procesgerelateerde factoren, en sociaal-culturele en psychologische factoren, binnen de set cases een sterke samenhang vertonen met het al dan niet slagen van een innovatie. Maar ook andere factoren tonen in ieder geval het verwachte teken, en zouden in een grotere database significant kunnen worden. Daarnaast concluderen we dat succes- en faalfactoren uit verschillende categorieën vaak dezelfde richting uitwijzen. Dit suggereert dat er verbanden tussen deze categorieën bestaan die nader onderzoek verdienen. Bijvoorbeeld een analyse van causaliteit zou interessant kunnen zijn, maar valt buiten het bestek van dit onderzoek (en is met de huidige dataset ook niet mogelijk).

Tabel 10.6: Pearson Correlatiecoëfficiënten succesfactoren (N=8; cursief tussen haakjes: eenzijdige significantie).

	Maatregel succesvol?	Technisch- inhoudelijke succes- factoren	Bestuur- lijk- juridische succes- factoren	Politieke en proces- gerelateerde succes- factoren	Sociaal- culturele en psy- cholo- gische succes- factoren	Economische succesfactoren
Maatregel suc- cesvol?	1	.052 (.452)	.496 (.106)	.914(**) (.001)	.658(*) (.038)	.309 (.228)
Technisch- inhoudelijke succesfactoren	.052 (.452)	1	.379 (.177)	.252 (.274)	.124 (.385)	.127 (.383)
Bestuurlijk- juridische suc- cesfactoren	.496 (.106)	.379 (.177)	1	.373 (.181)	.691(*) (.029)	.080 (.425)
Politieke en proces- gerelateerde succesfactoren	.914(**) (.001)	.252 (.274)	.373 (.181)	1	.412 (.155)	.122 (.387)
Sociaal- culturele en psychologische succesfactoren	.658(*) (.038)	.124 (.385)	.691(*) (.029)	.412 (.155)	1	.607 (.055)
Economische succesfactoren	.309 (.228)	.127 (.383)	.080 (.425)	.122 (.387)	.607 (.055)	1

** Correlatie is significant op 0.01 niveau (eenzijdig).

* Correlatie is significant op 0.05 niveau (eenzijdig).

Tabel 10.7: Pearson correlatiecoëfficiënten faalfactoren (N=8; cursief tussen haakjes: eenzijdige significantie).

	Maatregel succesvol?	Technisch- inhoudelijke faalfactoren	Bestuurlijk- juridische faalfactoren	Politieke en proces- gerelateerde faalfactoren	Sociaal- culturele en psy- cholo- gische faalfacto- ren	Econo- mische faalfactoren
Maatregel suc- cesvol?	1	-.039 (.463)	-.056 (.448)	-.901(**) (.001)	-.658(*) (.038)	-.295 (.239)
Technisch- inhoudelijke faalfactoren	-.039 (.463)	1	.905(**) (.001)	-.017 (.484)	.232 (.290)	.128 (.381)
Bestuurlijk- juridische faal- factoren	-.056 (.448)	.905(**) (.001)	1	-.102 (.405)	.368 (.185)	.038 (.465)
Politieke en proces- gerelateerde faalfactoren	-.901(**) (.001)	-.017 (.484)	-.102 (.405)	1	.377 (.179)	.172 (.342)
Sociaal- culturele en psychologische faalfactoren	-.658(*) (.038)	.232 (.290)	.368 (.185)	.377 (.179)	1	.506 (.100)
Economische faalfactoren	-.295 (.239)	.128 (.381)	.038 (.465)	.172 (.342)	.506 (.100)	1

** Correlatie is significant op 0.01 niveau (eenzijdig).

* Correlatie is significant op 0.05 niveau (eenzijdig).

11. Innovaties duurzaam vervoer: modellen en theorieën

11.1 Inleiding

Een innovatie is een kwalitatieve verandering in technologie, publieke instituties (wetgeving en beleid) of wijzen van organiseren in bedrijven, overheden of samenwerking tussen actoren (netwerken). Een innovatie komt vaak neer op het imiteren van een bestaand idee waarbij bewust of per ongeluk kleine aanpassingen worden gemaakt. Dus innovaties zijn niet noodzakelijkerwijs nieuw in de wereld maar wel op een lager schaalniveau van activiteiten - bedrijven, regio's of landen.

Het project waar in dit rapport verslag van wordt gedaan richt zich op de identificatie van succes- en faalfactoren voor innovaties op het gebied van duurzaam vervoer. In deze paragraaf onderzoeken we op basis van theorieën en modellen uit de wetenschappelijke literatuur hoe deze factoren zouden kunnen samenhangen. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen algemene modellen van innovatie en specifieke overwegingen voor de context gekarakteriseerd door een combinatie van duurzaamheid en transport. Voorts wordt nagegaan welk patroon van relaties en regulariteiten volgt uit de casestudies.

11.2 Algemene modellen voor het vinden van structuur en samenhang tussen de factoren

Kenmerken van innovaties

Innovaties kunnen volgens een algemeen model worden beschreven waarbij een van twee tegengestelde kenmerken geldt. Indien van de volgende acht tegenstellingen wordt uitgegaan kunnen in principe al minstens $2^8=512$ verschillende systemen worden onderscheiden:

- Producten (Katalysator, OV reisinformatie) versus diensten/processen (overige cases);
- Inputbesparend (input = aantal autokilometers; vrijwel alle cases) versus kwaliteitsverbetering (Katalysator);
- Incrementeel/gradueel (alle cases) versus radicaal;
- Eén groep of sector, meerdere groepen of sectoren (zakelijk, vracht- en personenverkeer) of de gehele economie (alle cases);
- Codeerbaar/documenteerbaar (alle cases) of verinnerlijkt (tacit/embodied);
- Publiek of privaat (Autodate) of gecombineerd (overige cases);
- Onbedoeld of georganiseerd (alle cases);
- Autonom (Katalysator, OV reisinformatie) of systemisch.

Innovatiesystemen

Het idee van een innovatiesysteem is voorgesteld om te benadrukken dat veel factoren een rol spelen en gelijkgestemd moeten zijn. Dit sluit aan bij de lange lijst van succes- en faalfactoren zoals geanalyseerd in het vorige hoofdstuk. Een innovatiesysteem duidt op een aantal specifieke elementen: een combinatie van technologie, organisatie en institu-

ties; een ruimtelijke invalshoek (regio's, landen); en publiek-private samenwerking. De cases Autodate, Rekening rijden, Treintaxi en Katalysator sluiten het beste aan bij dit gezichtspunt.

Evolutionaire visie

Binnen een evolutionaire visie op technologische ontwikkeling zijn de sleutelbegrippen diversiteit, innovatie en selectie. Innovatie en selectie verbreden dan wel verenigen de mate van diversiteit of variatie. Diversiteit is de basis waarop beide processen inwerken. Meer diversiteit biedt meer mogelijkheden voor creatieve, innovatieve (re)combinaties. 'Recombinatie', een term uit de evolutionaire biologie, vormt vaak de bron van belangrijke innovaties of althans de sleutel daartoe, terwijl graduele innovaties vaker de vorm hebben van geïsoleerde, willekeurige 'mutaties' (willekeurige veranderingen) of marginale veranderingen door leerprocessen (bijv. 'learning by doing'). 'Recombinatie' betekent tevens dat het zoeken hiernaar moet starten vanuit het idee huidige onafhankelijke elementen van kennis of technologie te koppelen. Indien dit systematisch geschiedt betekent het in feite alle mogelijke elementen traceren en vervolgens alle combinaties daartussen analyseren. Indien n elementen bestaan is het aantal combinaties van m elementen hieruit gelijk aan $n!/(n-m)!$. Veel cases passen binnen deze visie op 'recombinatie' zoals geïllustreerd in de tabel 11.1. In de transportwereld wordt hier vaak op aangesloten door de zogenaamde ketenbenadering.

Tabel 11.1. Evolutionaire (re)combinaties binnen elk van de cases.

Case	Bestaande concepten, technieken of organisatie die worden gecombineerd
OV reisinformatie	reisinformatie, digitale gegevens en software
Treintaxi	treingebruik, taxigebruik, korting bij combinatie
Autodate	publieke parkeerplaats, huurauto, voorziening dicht bij de deur
Transferium	parkeergelegenheid, openbaar vervoer, additionele diensten
Rekeningrijden	weggebruik, prijsinstrumenten, additionele diensten
Studenten OV jaarkaart	studiefinanciering, treinabonnement, doelgroepenbenadering
Katalysator	chemische technologie, automotor, belonen van goed gedrag
Carpoolwisselstrook	weg, beperkte toegang, vraagafhankelijk aanbod van infrastructuur

Aan het idee van (re)combinatie kan vervolgens de notie van co-evolutie worden gekoppeld. Dat houdt een dynamisering in, waarbij complementaire en interactieve systemen volgens de regels van de evolutie (innovatie en selectie van variatie) veranderen, en selectiedruk op elkaar uitoefenen. Goed beleid dient een dergelijke co-evolutie te koesteren en waar nodig en mogelijk richting te geven.

Rationaliteit: begrensd of onbegrensd

Nauw verwant aan de evolutionair(e) (economische) benadering is het idee dat individuen (consumenten, burgers, entrepreneurs) zich niet rationeel gedragen - zoals economen traditioneel aannemen - maar dat zij handelen op grond van begrensde rationaliteit. Dit laatste kan vele vormen aannemen, die kunnen worden geclassificeerd als gewoonten en routines (automatismen), imitatie en het hanteren van een beperkte tijdshorizon. Een gevolg is dat er een grote variatie aan gedrag en strategieën mogelijk is, hetgeen de evolutionaire visie ondersteunt.

Schalen: ruimte en economische structuur

Sommige innovaties geschieden op het niveau van een bedrijf, andere binnen een industrie of sector, een markt, land, of zelfs op internationale schaal. Rekeningrijden en de Carpoolstrook zijn ideeën die eerder in andere landen (met succes) zijn toegepast (resp. Singapore en VS) en dus in feite door Nederland worden geïmporteerd. De katalysator-technologie is ook geïmporteerd (uit Duitsland).

Innovatiefasen

Gaat innovatie door verschillende fasen? Traditioneel wordt het onderscheid gemaakt tussen een uitvinding, innovatie en diffusie. Nog breder is de fase-indeling met allereerst fundamenteel onderzoek (bijv. ICT voor OV reisinformatie, Autodate en Rekeningrijden). Vaak is hierbij ook sprake van een sterke technologische component. Deze fase van fundamenteel onderzoek wordt gevolgd door toegepast onderzoek, product- en procesontwikkeling, innovatie en diffusie. Twee aanvullingen zijn mogelijk. Allereerst is de scheiding tussen uitvinding en innovatie niet scherp in de praktijk. Weinig uitvindingen zijn zo af en perfect dat ze onveranderd op de markt kunnen worden gebracht. Dit leidt tot een uitbreiding van het hiervoor genoemde lineaire model naar een interactief model waarbij terugkoppelingen naar eerdere fasen worden toegevoegd (Boschma et al., 2002, hfd. 7). Volgens het lineaire model geldt dat indien het fundamentele onderzoek nog niet op een bepaalde wijze is afgerond men niet kan verwachten dat een innovatieproject op korte termijn al marktsucces zal opleveren. Het interactieve model voegt hieraan toe het inzicht dat fundamentele onderzoeksinspanningen kunnen worden gestimuleerd door marktervaringen.

Classificatie van innovatiefactoren

Innovatiefactoren kunnen op verschillende wijzen worden geclassificeerd. Een eerste belangrijke tegenstelling is tussen stimulerende en beperkende (ofwel barrière) factoren. Deze zijn echter tot elkaar te herleiden, in de zin dat gebrek aan een stimulans een barrière kan opleveren, of het weghalen van een barrière een stimulans vormt.

Een tweede onderscheid is onder meer gemaakt door Jared Diamond (1997) in zijn Pulitzer-prijswinnende boek *Guns, Germs and Steel* (met verschillende subtitels: *The Fates of Human Societies*, en *A Short History of Everybody for the last 13000 Years*). Diamond presenteert zeer ambitieus de tot op heden meest complete geschiedenis (en theorie) van culturele-economisch-technische ontwikkeling van de mensheid, startend met de opkomst van de landbouw. Zijn doel is om verschillen tussen bestaande menselijke culturen te verklaren, en in het bijzonder de dominantie van de Euro-Aziatische cultuur. Hij doet dit op grond van een model van culturele evolutie dat is gestoeld op milieu-, hulpbron- en ecologische factoren. Hij onderscheidt daarbij directe ('proximate') en fundamentele of ultieme ('ultimate') factoren. Economen zouden deze aanduiden met respectievelijk endogene en exogene factoren. De directe factoren omvatten de bacillen, wapens, paarden en staal, en tevens voedseloverschotten in de landbouw, sociale stratificatie, het schrift en technologie zoals zeeschepen. De ultieme factoren zijn de milieu- en geografische aspecten die vastliggen op lange termijn, namelijk klimaat en geografische kenmerken van de continenten. Klimaat beïnvloedt de diversiteit van planten en dieren in bepaalde regio's. De geografische factor die Diamond benadrukt is de richting van de

as van de continenten: noord-zuid of verticaal in het geval van Amerika en Afrika, en west-oost of horizontaal in het geval van Eurazië. In het geval van een horizontale as (Eurazië) is er een grotere experimentele ruimte voor landbouw omdat een en dezelfde klimaatzone een gebied met een veel grotere oppervlakte omvat.

Andere auteurs noemen additionele fundamentele factoren, zoals levensverwachting, niveau van voeding, bereidheid tot het nemen van risico's, religie, oorlog, demografische kenmerken en eigendomsrechten. Volgens Diamond leveren deze echter geen fundamentele verschillen op tussen menselijke groepen (de genetische verschillen tussen menselijke groepen/culturen zijn te klein), en moeten ze dus worden beschouwd als afgeleide of directe factoren op langere termijn.

Wellicht zijn de fundamentele voorbeelden van Diamond onnodig voor het onderzoeken van innovatie voor duurzaam transport. Desalniettemin kan het onderscheid tussen directe en fundamentele factoren worden doorgevoerd. Dit zou allereerst kunnen worden toegepast op de factor-classificatie zoals gehanteerd in het onderhavige onderzoek: technisch, bestuurlijk-juridisch, politiek en processen, sociaal-cultureel en psychologisch, en economisch. Het blijkt echter moeilijk te zijn om alles te traceren tot één groep van fundamentele factoren. Dit komt doordat de echte fundamentele factoren in de relatief korte tijdsanalyse (ten opzichte van die van Diamond) buiten beschouwing blijven, waardoor onderling afhankelijke factoren overblijven. Bijvoorbeeld techniek is deels exogeen (cumulatie van kennis uit het verleden) maar kan deels ook worden gestimuleerd door goed overheidsbeleid (bestuurlijk-juridisch, politiek en processen) en hangt tevens af van sociaal-culturele, psychologische en economische factoren. Wellicht is een onderscheid tussen directe en fundamentele factoren bevredigender indien uitgevoerd op een minder algemeen niveau van factoren.

Levenscyclus

Nauw verwant hieraan is het levenscyclusmodel dat ook in de marketing een plaats heeft verworven (dus dan zal het wel werken!). Het centrale concept is hier imitatie hetgeen leidt tot diffusie, ofwel ruimtelijke en temporele verspreiding van vroege innovaties. In tegenstelling tot innovaties volgt diffusie een kwalitatief redelijk voorspelbaar patroon, namelijk een logistische groeicurve. Dit geeft een soort epidemisch proces weer. Het is consistent met productlevenscycli en multi-stadia ontwikkelingstheorieën. Hier worden de volgende fasen onderscheiden: introductie, groei, volwassenheid, verzadiging en neergang. Andere herkenbare termen zijn: conceptie, vroege versus late groei, voorwaarden voor start, massa consumptie en standaardisatie.

De Katalysator kan dan worden beschouwd als rijp/volwassen; Autodate misschien als in de groeifase; en de Treintaxi als in de neergaande fase.

Dit mechanische, vraag georiënteerde perspectief is echter bekritiseerd vanwege het verwaarlozen van discrete sprongen ten gevolge van inkomens-consumptie relaties, drempels, markttoetredingskosten, complexe interacties tussen vraag- en aanbod factoren, en concurrentie tussen oude en nieuwe technologieën die verbeteringen in de oude technologie stimuleren hetgeen de diffusie van de nieuwe technologie belemmert of vertraagt.

Complexe dynamiek van het innovatie traject

Indien de voorgaande aspecten worden meegenomen ontstaat een complexer systeem dat een niet-lineair tijdspad van technische verandering oplevert. In het bijzonder dient dan aandacht te worden geschonken aan verrassende en onvoorspelbare aspecten van de dynamiek van het (pre)innovatietraject:

- Pad-afhankelijkheid: kleine gebeurtenissen met enorme gevolgen: bijv. invloedrijke individuen; ook combinatie van factoren op het juiste moment (ex-minister, journalisten op route naar Hilversum - Carpoolwisselstrook).
- Lock-in (insluiting door zelfversterkende feedback) van technologie (verbrandingsmotor), percepties (Rekeningrijden/kilometerheffing) en gedrag (autogebruik - 'Once a car user always a car user'; ook gratis verschaffen van OV (Transferium): verwordt tot een 'recht'). Deze lock-in vindt zijn oorzaak in het bestaan van toenemende schaalopbrengsten aan zowel de vraag- als aanbodzijde van de markt, veroorzaakt door onder meer schaalvoordelen in productie, leereffecten, complementaire technieken, en informatie- en netwerkexternaliteiten.
- Synergie: versterking door interactie; bijv. media, invloedrijke personen (imagoverlies) en organisaties en politiek (Rekeningrijden/kilometerheffing, Carpoolwisselstrook).

Communicatie van de voordelen van innovatietrajecten is essentieel teneinde sociaal-politieke steun voor 'goede ideeën' te creëren (urgentie): informatie te verschaffen, educatie te verzorgen, en media aandacht goed op waarde schatten, voor te bereiden en te benutten. Dit komt neer op het temperen dan wel in een gunstige richting beïnvloeden van netwerk- en informatie-externaliteiten en synergetische effecten.

Transitie door crisis of extreme schaarste

Het idee is hier dat een crisis een innovatie stimuleert of zelfs afdwingt. Indien het maatschappelijk gevoel van urgentie groot is zal er voldoende overheidsingrijpen (regulering, investeringen, via PPS en verbetering van de politieke effectiviteit en snelheid van beslissen). Rampen zijn een logisch startpunt (Deltawerken). Kan maatschappelijke urgentie worden beschouwd als een drijvende kracht achter het succes van de katalysator? Duidelijk is dat eind jaren '80 het urgentiebesef van de milieuproblemen aanzienlijk was, ondermeer door het Brundtland rapport. Anderzijds geldt wellicht voor Rekeningrijden/kilometerheffing dat de congestie op het moment van de eerdere politieke discussie hierover nog niet ernstig genoeg was.

11.3 Specifieke overwegingen ten aanzien van duurzaamheid en transport

Duurzaamheid

Vanuit een economisch en stakeholder-perspectief wordt een belangrijke barrière voor innovaties gevormd door het probleem dat het oplossen van serieuze milieuproblemen neerkomt op het reduceren of internaliseren van externaliteiten (of externe effecten/kosten). Dit levert veelal een paar grote verliezers (gevestigde belangen) en veel kleine winnaars (de samenleving als geheel) op. De verliezers weten zich meestal beter te organiseren en meer druk uit te oefenen op de overheid als wetgever en regulator dan

de winnaars, hetgeen oplossingen, inclusief innovaties ten aanzien van technologie, organisatie en instituties, in grote mate belemmert. Vanuit dit perspectief lijkt het zinvol om ofwel de verliezers op een of andere manier te compenseren, ofwel de winst voor de samenleving inzichtelijk te maken voor de burger en de politici. Tabel 11.2 geeft voor elk van de cases aan welke groepen tot de grote dan wel kleine winnaars en verliezers behoren.

Tabel 11.2. Winnaars en verliezers binnen de cases (++/- aanzienlijk; +/- gering)

Case	Verliezers		Winnaars	
	in geld	in 'natura' (reistijd etc.)	in geld	in 'natura' (reistijd etc.)
OV reisinformatie	OV-gebruiker; in subsidieperiode ook: belastingbetaler (-)			OV-gebruiker (++)
Treintaxi	Concurrerende vervoerders; in subsidieperiode ook: belastingbetaler (-)		'Keuzereiziger' (++)	'Keuzereiziger' (++)
Autodate	In subsidieperiode: belastingbetaler (-)	Niet-autodaterende autobezitter (als vrije parkeer ruimte door Autodate vermindert) (-)	Incidentele autorijder (+)	Incidentele autorijder (++)
Transferium	Belastingbetaler (-)		Gebruiker gratis bus (++)	Gebruiker transferium (+)
Rekeningrijden (met terugsluizing via lagere lasten op autobezit)	Spitsrijder met lage reistijdwaardering (--)		Incidentele autorijder (++)	Spitsrijder met hoge reistijdwaardering (+)
Studenten OV jaar kaart	Uitwonende student (-)		Veel reizende student (++)	
Katalysator	Koper van auto zonder katalysator (-)		Koper van auto met katalysator (+)	Mens & milieu (+)
Carpoolwisselstrook	Belastingbetaler (-)	Niet-carpooler (-)		Carpooler (++)

Het is trouwens niet altijd duidelijk wat succesvolle innovaties waren (zie ook hoofdstuk 10). Een ex-post maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van innovaties (of trajecten) met alle soorten marktfalen en overheidsfalen (subsidies, belastingeffecten) meegenomen ontbreekt veelal. Tevens is de temporele dimensie willekeurig: na hoeveel jaar vindt een evaluatie van succes of falen plaats: 1, 5, 15 of 30 jaar? Succes is ook in andere opzichten geen eenduidige indicator:

- Plandoelstellingen gerealiseerd? Wiens doelstellingen. Door of ondanks het plan?

- Hoge mate van adoptie in doelgroep?
- Implementatie van het plan positief beoordeeld door belangrijke gebruikers?
- Waren subsidies nodig of gerechtvaardigd?
- Was er sprake van onbedoelde negatieve bijeffecten? Bijv. betaald parkeren kan het aantal autobewegingen doen toenemen.
- Optimale uitkomsten vanuit een sociaal welvaartspectief of op basis van een kosten-batenanalyse, waarbij bestaande vormen van marktfalen (en overheidsfalen) worden meegenomen.

Duurzaamheid met de nadruk op een probleem van lange adem levert een ander gezichtspunt op. Hierbij valt op de desinteresse voor duurzame innovatie en gerelateerde investeringen bij de private sectoren. Een geëigende verklaring hiervoor is dat de tijds-horizon van private ondernemingen nu eenmaal kort is, als onvermijdelijke afgeleide van de korte termijn horizon van eigenaars, managers, geldschieters (banken) en aandeelhouders.

De rol van de publieke sector is niet helder, voornamelijk omdat deze leidend of volgend kan zijn, of zelfs beide. Indien de leidende rol wordt benadrukt kan de redenering worden gevolgd dat de overheid in hetzelfde schuitje zit als de particuliere bedrijven. Ook haar tijdsvoorkeur is een afgeleide van die van individuen (burgers/kiezers). Het gevolg van een beperkte tijdsvoorkeur van de overheid en politiek is dat milieubeleid te slap (onvoldoende streng) is (bijv. geen correcte prijzen), dat fundamenteel onderzoek tekortschiet of op verkeerde doelen mikt, en dat er te weinig directe betrokkenheid is bij ambitieuze innovatietrajecten. Het gevolg hiervan is dat er vanuit de overheid te weinig stimulans uitgaat naar individuen en bedrijven om duurzamer te opereren. Men kan daartegenover stellen dat de mens als burger socialer en altruïstischer is (of moet zijn?) dan als consument, producent en spaarder-investeerder. Dat levert dan iets minder tijdsvoorkeur en een iets verdere tijdshorizon op, hetgeen impliceert dat ook de overheid dit patroon volgt.

De vraag is vervolgens wat een leidende overheid kan doen op eigen houtje, dat wil zeggen zonder steun van de kortzichtige stemmer. Moet leiderschap worden getoond voordat sociale en politieke steun is bereikt? Ofwel, kan de overheid 'roomser zijn dan de paus', ofwel duurzamer dan de burger? Het politiek correcte antwoord in een democratie hierop lijkt simpel: sociale acceptatie is een noodzakelijke voorwaarde voor politieke steun aan duurzaamheidsdoelen. Het lijkt er echter soms op dat de overheid voor de troepen uitloopt. Of gaat het hier wellicht slechts om mooie woorden en papieren tijgers? En zou de overheid de burgers mogen beïnvloeden door het indringend informeren over risico's (klimaatverandering) en kansen (duurzame energie, minder vaak vliegen). Of druist dit echt in tegen de principes van de democratie en soevereiniteit van burgers/consumenten? Als het gaat om externe effecten en 'merit goods' kan de overheid voor de troepen uit moeten lopen.

Transport

Transport wordt gekenmerkt door een aantal zaken die het tot een unieke sector maken en die repercussies zullen hebben voor het gemak waarmee innovaties tot stand kunnen komen. Verkeer en vervoer zijn een afgeleide van de rest van de economie, en daardoor sterk verweven hiermee, via zakelijk verkeer, woon-werkverkeer en goederenvervoer.

Het is dus niet een op zichzelf staand systeem, hetgeen belangrijke randvoorwaarden aan mogelijke innovaties kan opleggen. De innovatie moet niet alleen vervoerstechnisch gezien 'passend zijn', maar ook passen binnen het functioneren van de bredere (ruimtelijke) markten die tot de vervoersvraag leiden. De transportsector is niet scherp afgebakend in de ruimte (nationaal/internationaal). Vaak is dus niet sprake van één relevante overheidspartij, waardoor (ondermeer bestuurlijke) transactiekosten bij het implementeren van innovaties aanzienlijk kunnen zijn.

Fysieke infrastructuurnetwerken vormen de basis van transport. Infrastructuur wordt gekenmerkt door traagheid van (des)investeren, verzonken kosten ('sunk costs'), en natuurlijke monopolie-kenmerken. Ook deze kenmerken kunnen een slagvaardige implementatie van innovaties bemoeilijken, onder meer door padafhankelijkheid of strategisch gedrag van de relevante partijen.

Er zijn zeer veel relevante partijen, elk met eigen doelstellingen, die elk het succes van implementatie zullen beïnvloeden. Denk aan gebruikers, overheden, vervoersbedrijven, automobielfabrikanten en -importeurs, oliemaatschappijen. Ook dit leidt vaak tot coördinatieproblemen en daarmee samenhangende transactiekosten.

De aansluiting van modaliteiten is essentieel voor hun klantvriendelijk functioneren. Openbaar vervoer is een bijzondere functie, waarbij een publiek goed element een belangrijke rol speelt.

Transport levert unieke externe effecten op, namelijk verkeersslachtoffers en congestie, naast milieueffecten. Het externe karakter van deze kosten vermindert de prikkel om innovaties die tot verlaging daarvan kunnen leiden te adopteren. Dit alles levert ook nog eens een relatief hoge politieke gevoeligheid op in vergelijking met beleid voor andere sectoren.

Tot slot kan worden genoemd dat de vraag naar mobiliteit (in reistijd per individu) grofweg constant is over de tijd (Breverwet - behoud van reistijd). Hiermee hangt samen dat transportopties en -kosten(verlaging) op de lange termijn invloed hebben op de indeling van de ruimte, onder meer via een toename van woon-werkverkeer. De Breverwet geeft daarmee één specifieke reden waarom innovaties in transport op de langere termijn tot onvoorziene gedragsreacties kunnen leiden, die de uiteindelijke effecten van een innovatie sterk kunnen beïnvloeden

Referenties

- Boschma, R.A., Frenken, K. & Lambooy, J.G. (2002). *Evolutionaire Economie. Een inleiding*. Coutinho, Bussum.
- Diamond, J. (1997). *Guns, Germs and Steel. The Fates of Human Societies*. W.W. Norton, New York

Bijlage I. Lijst van projecten waaruit de cases zijn geselecteerd

NB: Bij de karakterisering van de cases gaat het steeds om de primaire of belangrijkste kenmerken. Bijvoorbeeld: als de case onder 'soort innovatie' als 'technisch' wordt gekenmerkt, betekent dat uiteraard niet dat er geen organisatorische vernieuwingen aan verbonden zijn (meestal zal dat juist wel het geval zijn). De geselecteerde cases zijn gemarkeerd.

<i>Case</i>	<i>Initiatiefnemer (1)</i>	<i>Soort innovatie (2)</i>	<i>Soort transport (3)</i>		<i>Mate van innovativiteit (4)</i>	<i>Primair doel (5)</i>	<i>Fase (6)</i>	<i>Opmerkingen</i>
1.1 Auto's op aardgas	OD OC B	T	W	P	*	EM	4	deels mislukt (?)
1.2 Hybride auto's	B	T	W	P	**	EM	3	
1.3 Biobrandstoffen	OC B	T	W	P G	*(*)	CO ₂	3	
1.4 Schone fossiele brandstoffen	B	T	W	P G	*	EM	3	
1.5 GAVE	OC	T	W	P G	*(*)	CO ₂	3	
1.6 Smart Powertrain	B U	T	W	P	***	EM CR	1	
1.7 Waterstofbussen en -auto's	OD B U	T	W	P	***	EM	2/3	
1.8 Environmentally friendly vehicles	B	T	W	P	*	VV	3 ?	
1.9 Zeilen op zeeschepen	B	T	V	P G	***	EN EM	2	
2.1 Trailers-on-train	OD OC B	T	R W	G	**	MS	2	
2.2 Dual mode systemen	O B U	T	R W	P	***	EN EM	1/2	
2.3 Gelijkmatige doorstroming	O	G	W	P G	*	EM CR	3	
2.4 Het nieuwe rijden	N B	G	W	P G	*	EN VV	4	
2.5 Wegen naar de toekomst	OC	T G O	W	P G	*(*)	BB	0-4	diverse projecten

<i>Case</i>	<i>Initiatiefnemer (1)</i>	<i>Soort innovatie (2)</i>	<i>Soort transport (3)</i>		<i>Mate van innovativiteit (4)</i>	<i>Primair doel (5)</i>	<i>Fase (6)</i>	<i>Opmerkingen</i>
2.6 Transportbesparing	OC N	T O	W	G	*	TR	4	
3.1 Ketenmobiliteit (MOVE)	O	T O	R W	P	*(*)	MS	1-3	diverse projecten
3.2 Autodate	B	O	W	P	*	MS	4	
3.3 Reisinfo, OV-chipkaart	OD OC B	O	R W	P	*(*)	MS	2-4	
3.4 Supply chain management	B	O	R W V	G	*	LO	4	
3.5 Logistieke ICT	B	T O	R W V	G	**	LO	3-4	
4.1 Transferia, P+R, carpoolplaatsen	OC N B	O	R W	P	*	BB	4	
4.2a People Movers	OD B	T	R W	P	***	MS EN EM	3	
4.2b Gratis busvervoer	OD B	O	W	P	*	MS	4	
4.3 Intelligente parkeersystemen	OD B	T	W	P	**(*)	RB BB	3-4	
4.4 Stadsbox	B	T	W	G	**	LO RB BB	2-3	
4.5 Distrivaart	B	T	V W	G	**	MS	2-3	
4.6 Automatische voertuiggeleiding	OD B	T	W	P G	***	VV	0-3	divere projecten
4.7 HOV Eindhoven: "Phileas"	OD B	T	W	P	***	EM BB	2-3	
4.8 Zuidtangent	OD B	T	W	P	*	BB	4	
4.9 Light rail	OD B	T	R	P	*	EM	3-4	
4.10 Langere zwaardere vrachtwagens	OC B	T	W	G	*	EN CO ₂	2-3	
4.11 Distriroad	B	O	W	G P	**	LO	1	
4.12 Magneetzwefbaan	O B	T	R	P	**	EN EM	1	

<i>Case</i>	<i>Initiatiefnemer (1)</i>	<i>Soort innovatie (2)</i>	<i>Soort transport (3)</i>		<i>Mate van innovativiteit (4)</i>	<i>Primair doel (5)</i>	<i>Fase (6)</i>	<i>Opmerkingen</i>
5.1 Snelweg op palen	B	T	W	P G	*	RB GR	1	
5.2 Slim wegdek	OC B	T	W	P G	**	CR	2	
5.3 Energiek wegdek	OC B	T	W	P G	**	EN	2	
5.4 Reinigende weg	OC B	T	W	P G	**	HG	1	
5.5 Modulair wegdek	OC B	T	W	P G	**	GR	2	
5.6 Snelweghuis	OC B	T	W	P G	**	EM GR	2	
5.7 Woonerf, 30 km zones	OD N B	T	W	P G	*	VV	4	
6.1 Programma PIEK	OC	T O	W	G	*(*)	GR	2-3	diverse projecten
6.2 Fluistertrein	OC B	T	R	G	**	GR	2	
7.1 OV over het water	B	T	V	P	*	CR	4	
7.2 Rekeningrijden, tolpoortjes	OC	T	W	P G	**(*)	CR	1-2	
7.3 Spitsstrook / carpoolwisselstrook	OC	O	W	P G	**	CR	4	mislukt
7.4 Autoluwe binnenstad	OD	O	W	P G	*	BB	4	
7.5 Emissiebeperking voertuigen (katalysator etc.)	OC	T	W	P G	***	EM	4	
7.6 Treintaxi	B	O	R W	P	**	MS	4	
7.7 OV-fiets	OC B N	O	R W	P	**	MS	4	
7.8 Transactie Modal Shift	OC B	O	W R V	G	**	TR MS EN	4	diverse projecten
7.9 Multimodale bedrijvenparken	B	O	W R V	G	**	MS	3	Coevorden
7.10 Belonen efficiënt rijgedrag	B	G	W	G	**	EN	4	Ahold

Case	Initiatiefnemer (1)	Soort innovatie (2)	Soort transport (3)		Mate van innovativiteit (4)	Primair doel (5)	Fase (6)	Opmerkingen
7.11 Cursussen chauffeurs	B N	G	W	G	*	EN	4	EVO
7.12 OV-jaarkaart voor studenten	OC	G	R	P	*	MS	4	
7.13 Ondergronds logistiek systeem	B	T	B	G	***	CR	1	OLS-ASH
7.14 Zeppelins	B	T	L	PG	*	EN EM	3-4	

(1) O = overheid; OD = decentrale overheid; OC = centrale overheid; B = bedrijfsleven (incl. OV-bedrijven); U = universiteiten en onderzoeksinstituten; N = NGO's, belangen- en brancheorganisaties

(2) T = techn(olog)isch; O = organisatorisch; G = gericht op gedragsverandering

(3) W = wegvervoer; V = vervoer over water; R = railvervoer; B = buisleiding; L = luchtvervoer; P = personenvervoer; G = goederenvervoer

(4) * = incrementele innovatie; ** = iets ingrijpendere innovatie; *** = drastische innovatie

(5) EM = emissiereductie; CO₂ = CO₂-reductie; EN = energiebesparing (en -winning); CR = congestiereductie; TR = transport(volume)reductie; VV = verkeersveiligheid; GR = geluidsreductie; MS = modal shift; BB = bereikbaarheid; LO = logistieke optimalisatie; RB = vermindering ruimtebeslag; HG = hergebruik grondstoffen

(6) 0 = concept of idee; 1 = in ontwikkeling / op tekenafel; 2 = pilot/test/demonstratiefase; 3 = introductie op (niche)markt; 4 = toepassing/uitvoering al minstens enkele jaren op ruimere schaal.

Bijlage II. Specificatie van factoren

Technisch-inhoudelijke factoren

- Aanwezigheid van voldoende kennis, expertise, knowhow en ervaring (incl. inzicht in de te verwachten effecten en resultaten en de mate van onzekerheid daarin);
- Inpasbaarheid in bestaande (infra)structuur en fysieke randvoorwaarden (ook ruimtelijk, geografisch);
- Bestaan van technische normen/standaarden
- Beschikbaarheid van complementaire technologie;
- Kans op (positieve of negatieve) neveneffecten (b.v. op het gebied van veiligheid en gezondheid; 'rebound effect');
- (Resterende) technische levensduur van bestaande systemen;
- Organisatorische complexiteit.

Bestuurlijk-juridische factoren

- Wet- en regelgeving: internationaal (b.v. EU-richtlijnen), nationaal en decentraal;
- Overige beleidskaders (zoals beleidsnota's);
- Context van het project (b.v.: onderdeel van een groter programma);
- Complexiteit van procedures (incl. inspraak- en beroepsmogelijkheden);
- (On-)duidelijkheid over verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Politieke en procesgerelateerde factoren

- Bestaan c.q. ontbreken van noodzakelijke instituties om de innovatie efficiënt te kunnen (laten) implementeren;
- Betrokkenheid bij en affiniteit met de doelstelling bij de diverse betrokken overheden en bestuurlijke organen (incl. aanwezigheid van enthousiaste 'voortrekkers' of van fanatieke 'saboteurs');
- 'Wereldbeeld' en tijdshorizon (korte- versus lange-termijnvisie) van politici/besluitvormers;
- Aard van het proces (conflictueus of harmonieus);
- Bereidheid tot en ervaring met samenwerking bij betrokken overheden en bestuurlijke organen (incl. bereidheid tot het overbruggen van 'cultuurverschillen');
- 'Macht' van betrokken overheden en organen (formeel en informeel);
- Soepele of moeizame communicatie (intern en extern);
- Mate waarin voorlichting en gelegenheid tot participatie wordt gegeven;
- Mate waarin de resultaten van inspraak doorwerken in de planvorming en uitvoering;
- Bereidheid bij bestuurders tot verandering, het nemen van risico's en het leren van fouten;
- Creativiteit (b.v.: bedrevenheid in het roeien met de riemen die men heeft; capaciteit tot het oplossen van tussentijdse problemen; bereidheid om onconventionele oplossingen een kans te geven);
- Flexibiliteit (ruimte voor tussentijdse aanpassingen van het project; vermogen om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen en bijgestelde verwachtingen);
- Reacties van niet-rechtstreeks betrokken organen (b.v. in geval van 'afwenteling', zoals het 'verplaatsen' van verkeersoverlast);

- Informatieverstrekking en –verwerving.

Sociaal-culturele en psychologische factoren

- Betrokkenheid bij en affiniteit met het project onder belanghebbenden ('stakeholders') (incl. de ontwikkeling daarvan in de tijd, b.v. frustratie/afhaken bij uitblijvende of tegenvallende resultaten);
- Besef van urgentie en belang van de doelstelling die met het project wordt beoogd;
- Houding van belanghebbenden t.o.v. (ingrijpende, radicale) veranderingen (in het algemeen en betreffende het vervoerssysteem in het bijzonder);
- Mate van gedragsverandering die van de 'mobilisten' wordt gevraagd (wijziging of aanpassing van gedrag of alleen technische 'add-on');
- Mate waarin het project wordt ervaren als een bedreiging of aantasting van gevestigde belangen of 'verworven rechten';
- Mate waarin belanghebbenden de verwachtingen van initiatiefnemers en bestuurders m.b.t. de effecten van het project delen;
- Aanwezigheid van vertrouwen bij belanghebbenden dat de gedane toezeggingen en gewekte verwachtingen daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden, ook op langere termijn;
- Mate waarin het project past bij maatschappelijke trends (zoals individualisering; mondialisering);
- Mate waarin belanghebbenden gebruik maken van voorlichting en van inspraak- en beroepsmogelijkheden ;
- Rol van invloedrijke actiegroepen, bedrijven, belangenorganisaties en 'beroepsactivisten'.

Economische factoren

- Bedrijfsmatige en maatschappelijke rentabiliteit (incl. de mate van (on)zekerheid daarover);
- Aanwezigheid/beschikbaarheid van (positieve of negatieve) financiële prikkels;
- Increasing returns to scale (inclusief economies of scale):
 - Consumentenkant (bijv. hogere frequentie van OV t.g.v. hogere vraag maakt de dienst op zichzelf aantrekkelijker; meerdere servicepunten voor nieuw type brandstof als meer consumenten er gebruik van maken; etc); men spreekt ook wel van imitatie- en netwerkeffecten;
 - Producentenkant (bijv. risico door hoge vaste kosten). Zijn deze economies of scale zodanig hoog dat b.v. de schaal van de Nederlandse markt (of een deel daarvan) te klein is om het zonder internationale coördinatie succesvol van de grond te kunnen krijgen?
 - Omvang van leereffecten en vorm van leercurve, die afhangt van de cumulatieve ervaring (productie of consumptie/gebruik).
- Een bestaande 'lock-in' situatie, gevoed door 'increasing returns to scale', die het speelveld voor innovaties sterk beïnvloedt;
- Beschikbaarheid van financiering (incl. de daarbij gestelde voorwaarden); kapitaalmarktperfectionies;
- Strategische overwegingen van marktpartijen (verwerven van marktmacht dan wel 'first-mover disadvantages');
- Verwachte invloed op (internationale) concurrentiepositie;

- Mogelijkheden voor ‘free rider’-gedrag c.q. voor kostenverhaal op degenen die van het project profiteren;
- Mogelijkheden voor schadevergoeding voor degenen die nadeel van het project ondervinden;
- Financiële risico’s bij mislukking (incl. de vraag wie deze draagt);
- Verwachte invloed van het project op regionale en lokale economie werkgelegenheid).

Bijlage III. Protocol, gehanteerd bij de casestudies

Voorafgaand aan de interviews

- Ter voorbereiding op een gesprek wordt relevante informatie doorgenomen. Op basis daarvan wordt de doelstelling van het project ingevuld op de vragenlijst;
- Per case willen we minstens twee personen spreken. Indien mogelijk een ‘voorstander’ en een ‘tegenstander’;
- Leggen van contact:
 - Het eerste contact wordt gelegd middels het versturen van een brief met daarin de uitnodiging om deel te nemen aan een interview. Deze brief gaat vergezeld van de aanbevelingsbrief van V&W met achtergrondinformatie over het project;
 - Ongeveer een week na verzending van de brief wordt de beoogde geïnterviewde opgebeld. We vragen dan of de persoon mee wil werken aan een interview en zo niet, of hij/zij nog andere kandidaten weet. In principe wordt een afspraak gemaakt voor een interview ‘op locatie’, tenzij de betreffende persoon verzoekt om het interview via de telefoon te houden. Suggesties voor andere kandidaten zullen rondgestuurd worden binnen het project team en indien de personen geschikt lijken worden ze benaderd;
 - Als de persoon akkoord gaat wordt de vragenlijst opgestuurd per brief of per e-mail. Als men dan te kennen geeft het interview graag schriftelijk af te handelen?

Tijdens het interview

- Het interview wordt door twee personen afgenomen. Eén persoon voert het gesprek en de andere notuleert;
- Indien toestemming gegeven wordt door de respondent wordt ook een bandapparaat gebruikt om eventueel later het één en ander terug te luisteren;
- Voor of na het interview wordt ook gevraagd of de geïnterviewde tevens deskundig is op het gebied van één of meer andere cases.

Na afloop

- Als het verslag af is wordt het opgestuurd naar de respondent die, indien gewenst, commentaar kan leveren;
- Indien nodig – blijkend in eerste interviews – wordt de vragenlijst gaandeweg het onderzoek aangepast;
- Als er eerdere evaluaties van de case ter beschikking staan, worden deze van te voren bestudeerd. Als er tijdens het interview grote discrepanties blijken te zijn tussen de bestaande evaluaties en de antwoorden van de respondent, wordt de respondent daarmee geconfronteerd en wordt naar een mogelijke verklaring gevraagd.

Bijlage IV. Verslag workshop

Op 16 september 2004 is een workshop gehouden waar de voorlopige resultaten en inzichten van het onderhavige onderzoek zijn gecommuniceerd met een aantal personen bij wie interviews zijn afgenomen in het kader van een van de acht casestudies. In totaal namen 14 personen deel aan de discussie. Het doel van de discussie was na te gaan of er belangrijke factoren en inzichten over het hoofd waren gezien.

De discussie over de succes- en faalfactoren binnen de specifieke cases leverde de volgende additionele informatie op:

- Autodate: Greenwheels maakt geen reclame en groeit ook niet erg hard. Eén van de redenen is dat een plotseling sterk stijgende vraag een grote investering in auto's en bijbehorende infrastructuur zou vergen. Men moet dus van tevoren goed doordenken wat te doen als het succes groot is. De overheid zou hier trouwens een vacuüm kunnen opvullen door de marketing voor Autodate op zich te nemen;
- Transferium Leiden: Er staan te veel schotten tussen OV-autoriteiten (en Rijkswaterstaat), die de afstemming van relevante beleidsonderdelen belemmeren. Een betere afstemming vereist aandacht voor parkeren in de binnensteden, financieringsconstructies, informatievoorziening naar potentiële gebruikers, en identificeren en oplossen van bottlenecks (zwakste schakels). De informatievoorziening voor autogebruikers is onvoldoende. Bovendien zijn de bussen vanaf het transferium overvol hetgeen wellicht een bottleneck oplevert voor een toename van het gebruik van het transferium;
- Rekeningrijden: Aanvankelijk was onvoldoende duidelijk welk probleem opgelost diende te worden. De termen rekeningrijden of kilometerheffing roepen meteen al negatieve gevoelens op. De ANWB had een effectievere slogan, nl. 'Betaald in de file staan'. Ook hier was sprake van imagoverlies bij de politiek;
- Carpoolwisselstrook: Dit project kwam te drammerig over, het leek alsof de overheid mensen wilde verplichten om te gaan carpoolen. Onder meer de negatieve media aandacht zorgde voor imagoverlies van de politiek waardoor het project geen tweede kans kreeg;
- Treintaxi: Op lange termijn is dit eigenlijk geen succes omdat de overheid het project niet heeft doorgezet. Met andere woorden, er heeft geen doorontwikkeling van het idee plaatsgevonden. Schotten tussen regionale OV-autoriteiten belemmeren een uniforme vorm (landelijke productformule) en financiering. Tevens leverde overmatig succes negatieve effecten in de vorm van wachtrijen en ver omrijden op. De neergaande fase van dit project kan ook in belangrijke mate worden gekoppeld aan bezuinigingen die parallel liepen aan decentralisatie van OV-autoriteiten;
- OV-jaarkaart studenten: Dit project had gevolgen voor gemiddelde reisafstanden (via de keuze van woonplaats) en pretreizen. Deze effecten waren niet goed vooraf uitgezocht. Een brede (maatschappelijke kosten-baten)analyse vooraf zou zinvol zijn geweest.

Algemene conclusies kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Subsidies worden soms gebruikt als 'aflaat', in plaats van als instrument om een gunstig klimaat voor duurzame innovaties te scheppen;

- De normatieve 'gij zult' houding bij politici en met name ministers wekt weerstand (Carpoolstrook). Bij sociaal en politiek gevoelige projecten is het soms beter als de overheid subtiel invloed uitoefent achter de schermen en niet te snel op de voorgrond treedt;
- Bij het ontwikkelen van oplossingen wordt niet altijd gestart vanuit een goed omschreven probleem en is niet altijd helder wie de probleemhouder is. Het leggen van een overtuigende relatie tussen maatregelen en maatschappelijke problemen wordt in de publiciteit of bij het in de markt zetten van oplossingen onvoldoende benut. Tevens worden probleemhebbers te weinig aangesproken om hun steun voor oplossingen te geven. Dit zou zowel de 'verkoop' of 'marketing' van bijvoorbeeld de Betuweroute ('die wordt gebouwd om al die vervelende vrachtwagens van de weg te halen') als die van Rekeningrijden / kilometerheffing ('dalurenkorting', 'variabilisatie' of 'verlaging/eliminatie wegenbelasting') kunnen verbeteren;
- Er vindt politiek imagoverlies plaats door inconsistent beleid. Politici maken zich te veel druk om wat de burger denkt in plaats van dat zij de burger trachten te informeren. Dit geldt voor zowel het doorzetten van projecten in moeilijke fasen als het alsnog stoppen van projecten nadat er al zoveel in is geïnvesteerd. De media spelen hierbij een belangrijke rol;
- Er zijn teveel aparte potjes en schotten tussen verantwoordelijken. Dit speelt met name bij de financiering van openbaar vervoer;
- Er wordt zelden een goede maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd. Dit zou zowel vooraf als tijdens implementatie van maatregelen moeten gebeuren. Alleen dan is succes hard te maken;
- Sommige innovaties worden door iedereen ervaren als succesvol (OV-reisinformatie), terwijl het dan toch moeilijk hard te maken is waarin dat succes hem zit;
- Decentralisatiemaatregelen zijn soms verkapte bezuinigingen. De partij aan wie gedecentraliseerd wordt kan dan nooit de verwachte (verbeterde) kwaliteit leveren.
- Het verschil tussen productinnovaties en systeeminnovaties dient beter te worden gemaakt. Systeeminnovatie betekent ook een gedragsverandering, hetgeen om specifieke aandacht van beleid vraagt;
- Er bestaat een spanningsveld tussen wet- en regelgeving en de implementatie van innovatieve projecten. Implementatie loopt vaak stuk op bestaande wet- en regelgeving. Dit zorgt er voor dat het bedrijfsleven afhaakt en belangrijke spelers minder gemotiveerd raken.

Tot slot werd de Europese/EU dimensie besproken. Enkele overwegingen hierbij waren als volgt:

- De nationale overheid wordt vanuit de Europese Commissie beperkt in het geven van steun omdat dit wordt beschouwd als een vorm van oneerlijke concurrentie. In sommige gevallen is een aanzienlijke financiële impuls echter wenselijk aangezien een project anders niet van de grond komt. Bestaande wetten en regels anticiperen onvoldoende op duurzame innovaties (bijv. openbaar vervoer over water);
- Pro-actieve netwerken tussen landen zouden innovatieve ideeën en projecten sterk kunnen verbeteren. Voor bepaalde projecten zou reeds in een vroeg stadium samenwerking (en lobbyen) moeten plaatsvinden tussen landen om indien nodig na enkele jaren de wet- en regelgeving op EU-niveau te kunnen beïnvloeden. Verder zou een

dergelijke samenwerking het thematisch denken kunnen versterken, wat een meer integrale aanpak van problemen en kansen oplevert. Voorts kan worden overlegd hoe innovaties het beste in de markt gezet kunnen worden;

- Standaarden afspreken als houvast bij decentralisatie (bijvoorbeeld voor centrale informatievoorziening op EU niveau; of voor een centraal betaalsysteem);
- Er zou meer aandacht moeten komen voor grensoverschrijdende projecten;
- Sommige projecten lenen zich wellicht voor export (Autodate, Treintaxi).
- Geïmporteerde concepten zoals Rekeningrijden en Carpoolstrook doen het niet noodzakelijk goed.